

Este documento está publicado en:

Parejo Alfonso, L. (1984). Relaciones interadministrativas y régimen local. *Revista española de derecho administrativo, parte estudios*, 40-41, pp. 195-230.

Luciano Parejo Alfonso

Relaciones interadministrativas y régimen local*

Sumario: I. Introducción.—II. Algunas consideraciones generales previas.—III. El marco de referencia y los principios informantes de la organización del poder público administrativo tras la Constitución de 1978. IV. Las técnicas legítimas para la articulación de las relaciones entre las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las entidades locales, de otro. 1. El problema de la compatibilidad de la autonomía local y las técnicas de control administrativo. 2. La construcción de las técnicas de control en función de los contenidos de la autonomía.—V. El sistema de relaciones interadministrativas en el proyecto de ley reguladora de las Bases del Régimen Local.

I. INTRODUCCION

En su reunión del día 14 de marzo de 1984 pasado el Consejo de Ministros aprobaba finalmente el proyecto de ley reguladora de las bases del régimen local y su remisión a las Cortes para su tramitación parlamentaria, entrando así en fase de resolución definitiva (supuesto el buen fin del proyecto) el problema de la ultimación de la construcción del nuevo Estado constitucional en su pieza territorial básica: la Administración local. Desde la promulgación del texto constitucional, el diseño de conjunto de esta pieza había quedado hasta ahora relegado a un segundo plano por los problemas políticos más acuciantes y de mayor porte suscitados por la novedosa previsión constitucional de las autonomías territoriales, a pesar de la situación deficiente y caótica del régimen local, en nada mejorada por las reformas parciales operadas en el mismo (consistentes fundamentalmente en respuestas inmediatas y poco meditadas a cuestiones concretas o coyunturales: así, el Real Decreto-ley 3/1981, de 16 de enero, y la Ley 40/1981, de 28 de octubre, ambos sobre régimen jurídico de las Corporaciones locales, así como la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, sobre saneamiento de las Haciendas locales), cuando no frustrado por el fracaso de la única iniciativa legislativa anterior emprendida para afrontarlo *in totum* (el proyecto del Gobierno de UCD remitido a las Cortes en 1981).

La actualidad y trascendencia del régimen local, que son, por lo dicho, bien evidentes, derivan también, sin embargo, del reto que supone en orden a la construcción de la autonomía que integra su sustancia, conforme a las exigencias resultantes de la expresa garantía constitucional de la misma, en un

* Conferencia pronunciada en las VIII Jornadas de Estudio sobre Organización Territorial del Estado y Administración Local, organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado. Madrid, mayo, 1984.

Luciano Parejo Alfonso

Estado compuesto, vertebrado justamente sobre el reconocimiento del derecho de las nacionalidades y regiones al autogobierno en régimen de autonomía. Uno de los aspectos en que la dificultad de esa construcción se hace especialmente evidente es en el campo de las relaciones interadministrativas, pues en él confluyen la necesidad del replanteamiento total de las técnicas sustentadoras de esas relaciones para su configuración acorde al orden constitucional como consecuencia de la efectividad de éste como norma jurídica (hecha valer ya por el Tribunal Constitucional, en esta materia, en las dos importantes sentencias de 2 de febrero y 14 de julio de 1981; efectividad que, en los términos resultantes del sistema vigente, carece de precedentes en nuestra historia constitucional), con la dificultad ya expresada de la presencia de una nueva instancia territorial dotada de gran *vis expansiva* y que se concreta básicamente en la determinación de las competencias normativas para establecer el marco de la autonomía local y la precisión de la posición de los entes locales en la organización territorial del Estado en su conjunto. Del sistema de relaciones interadministrativas depende en gran medida, en efecto, la efectividad del contenido de la autonomía local.

II. ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES PREVIAS

Con la expresión *relaciones interadministrativas* se quiere aludir a un conjunto de cuestiones pertenecientes al campo propio de la organización y, más concretamente, del Derecho de la organización. Ese campo no se agota, como es bien sabido, en la problemática de la articulación interna de las unidades organizativas constitutivas de centros de imputación de relaciones jurídicas, extendiéndose desde luego a la propia de la interconexión de dichos centros entre sí, es decir, a la de la articulación externa de éstos, por virtud de la cual los mismos se relacionan e integran en unidades u organizaciones cada vez más complejas o amplias.

De organización puede hablarse como actividad (la que tiene por objeto la integración de tareas, personas y medios en sistemas) y como ordenación, orden ya establecido; sentido este último que alude a toda estructura estable de sistemas sociales y técnicos vinculados a un fin¹. Desde este último punto de vista, interesa aquí destacar que la organización posee dos dimensiones fundamentales: la institucional, conforme a la que las organizaciones se aparecen en su contexto cultural, social, económico y político, es decir, en su interacción con el medio social y, por tanto, en su existencia y actuación; y la instrumental, desde la que se ofrecen como medios para la consecución de los cometidos y fines propios de las correspondientes instituciones (se trata, pues, de dos perspectivas complementarias, externa la primera e interna la segunda). Sobre estos enfoques tradicionales, el análisis de las organizaciones en calidad de sistemas, de configuraciones complejas compuestas de partes interactivas de naturaleza tanto física como abstracta, abre nuevos

¹ En este sentido, GÖTZ SCHMIDT: *Grundbegriffe der Organisation in programmierter Form*, 2.ª ed., Giessen, 1975, citado por U. BECKER: *Zweck und Mass der Organisation*, Ed. Carl Heymanns Verlag KG, Köln-Berlin-Bonn-München, 1976, pág. 3 (cuaderno 3.1 de la serie «Handbuch der Verwaltung», dirigido por U. BECKER y W. THIEME).

horizontes al revelar la multiplicidad y variedad de fenómenos cubiertos por el concepto *organización*². Con él se aluden desde los sistemas más primarios, integrados por elementos simples (significativamente las personas físicas), hasta los más complejos, compuestos ya por otros sistemas (sistemas de sistemas). Según, pues, el punto de vista que se adopte una determinada organización constituye por sí misma un sistema o sólo un subsistema más amplio. El hecho de que las relaciones internas a los sistemas y las existencias entre ellos no tengan contextura y eficacia idénticos no significa que las segundas caigan fuera del campo de la organización, supone sólo una diferencia en el *grado de organización* (densidad e intensidad de las reglas y técnicas determinantes de la construcción organizativa), es decir, en la medida del «estar organizado» (*Organisiertheit*).

Pues bien, desde el Derecho público interno y por lo que respecta a la organización del poder público, el sistema organizado más complejo, total y último, que constituye el punto de referencia y el fundamento mismo de todos los demás, es el Estado. Ninguna duda puede caber al respecto a partir de la Constitución de 1978:

— El Título VIII se encabeza con la expresión «organización territorial del Estado». Ciertamente aquí está aludido sólo el aspecto territorial de la organización estatal, pero no por ello resulta menos explícita la expresión, como desde luego lo es el artículo 137 cuando comienza disponiendo que «*El Estado se organiza territorialmente...*». Es claro, pues, que el Estado es un orden organizativo, sin perjuicio de la flexibilidad interna de sus elementos integrantes, de la mayor o menor independencia de los sistemas que lo componen.

— El artículo 2.º señala que la Constitución se fundamenta en la unidad de la nación española, prescripción que enlaza con la constitución de España en *un* Estado social y democrático de Derecho que proclama, a su vez, el artículo 1.º El orden constitucional, que es único, emana, por tanto, del poder soberano de un único pueblo, de cuya unidad política el Estado es la expresión organizativa. Aquí radica claramente el sustrato material y el fundamento teleológico de la organización del Estado en sentido formal a que luego alude el propio texto constitucional³.

² Como señala W. THIEME (*Verwaltungslehre*, Ed. Carl Heymanns Verlag KG, Köln-Berlin-Bonn-München, 3.ª ed., 1977, pág. 59), la organización es una creación en el terreno de la asociación humana, caracterizada por perseguir un fin o unos fines determinados; fines cuya consecución se logra mediante el desarrollo de funciones parciales (desagregadas de dichos fines) por partes de la organización. En ésta existen, pues, partes y lo que la caracteriza es justamente que estas partes están ordenadas unas a otras, de forma que, en conjunto, forman *un todo* en absoluto casual y sí con sentido pleno.

³ En mi trabajo *Estado social y Administración pública; los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Ed. Civitas, Madrid, 1983, pág. 127 y sigs., he razonado que el ordenamiento estatal tiene una específica estructura interna, que se expresa en el sistema constitucional de distribución territorial de competencias; distribución que tiene como fundamento la diversificación de los intereses generales en función y por relación a la organización del Estado en varias comunidades territoriales de extensión y alcance distintos. Los intereses propios de las diferentes instancias están articulados entre sí en razón a un orden de superioridad dado por el principio de unidad de la nación y del Estado: los correspondientes a los entes locales están circunscritos por los de ámbito territorial superior (son enmarcados por la ley general o territorial); los de los entes autonómicos quedan enmarcados, sin perjuicio de su campo propio, por la supremacía de los intereses nacionales, expresada en las técnicas de la legislación ar-

Luciano Parejo Alfonso

En el seno de esa organización, de ese sistema superior complejo, la Administración pública representa un subsistema, una organización integrada en el mismo⁴. El artículo 103 de la Constitución deja pocas dudas al respecto: si bien es claro que su número 2 se refiere a una Administración específica, la del Estado, no lo es menos que el número 1, cuando emplea la expresión «Administración pública», se está refiriendo al conjunto de los entes públicos administrativos. La organización así aludida es, sin embargo y a su vez, compleja, por confluir en su configuración los criterios territorial y funcional de articulación de la organización del Estado. La distribución territorial del poder público determina la existencia de una Administración pública (por su parte también compleja) en cada instancia territorial del Estado. Dejando de lado la local, que agota su contenido en lo administrativo, la reproducción en la regional o autonómica (por su contenido político) de la división funcional del poder (con excepción de la función jurisdiccional), inherente al Estado de Derecho y la caracterización de la Administración por su incardinación subordinada en el poder ejecutivo, introducen factores decisivos en las relaciones entre los aparatos administrativos de los dos niveles territoriales superiores de la organización estatal.

Queda de esta forma dicho que el Estado es en sí mismo una organización, un sistema de extraordinaria complejidad interna. En palabras de G. U. RESCIGNO⁵, consiste en un conjunto de partes relativamente autónomas entre sí, una galaxia de organizaciones de diversa índole. Dentro del entramado organizativo del Estado, la Administración pública constituye un subsistema diferenciado que, a su vez, no es de composición interna simple y homogénea. Desde la perspectiva propia de la ciencia de la Administración, W. THIEME⁶ caracteriza ésta como *organismo* de enormes proporciones, compuesto de *innumerables partes*, que cumplen sus cometidos conjuntamente y en relación unas con otras.

En el sistema organizativo que constituye la Administración pública se dan relaciones internas a los subsistemas que lo componen (organizaciones en sí mismas, en las que tienen lugar relaciones orgánicas y funcionales entre las unidades en que se vertebran) y relaciones de tales subsistemas entre sí para componer el sistema total del poder público administrativo. Son estas últimas las que merecen la calificación de relaciones interadministrativas.

monizadora y de las reglas de la prevalencia y supletoriedad del Derecho estatal. Y este orden de los intereses se transmite a los ordenamientos que los sirven.

⁴ En el trabajo citado en nota anterior (pág. 129 y sigs.) argumento que si el ordenamiento complejo del Estado tiene una estructura concreta, igual debe suceder con las Administraciones incardinadas a los mismos, pues aquéllas son siempre instrumentos serviciales de éstos. Por ello, las Administraciones no están en nuestro Derecho en una posición separada y propia, no se comportan como ruedas de giro independiente, sino que aparecen articuladas por ejes de transmisión capaces de imprimirles un sentido organizativo global y un movimiento armónico de conjunto. Avalan en todo caso esta afirmación las razones que aduzco en el trabajo invocado y que aquí es impropio desarrollar.

⁵ G. U. RESCIGNO: *Corso di diritto pubblico*, Ed. Nicolo Zamichelli S.p.A., Bologna, 1979, pág. 129 y sigs.

⁶ W. THIEME, *op. cit.*, pág. 59.

III. EL MARCO DE REFERENCIA Y LOS PRINCIPIOS INFORMANTES DE LA ORGANIZACIÓN DEL PODER PÚBLICO ADMINISTRATIVO TRAS LA CONSTITUCIÓN DE 1978

El dato crucial de que la Administración pública es una de las organizaciones vertebrantes del Estado e, incluso, una de las principales, en cuanto a personificación interna primaria del mismo en su relación con los ciudadanos⁷, obliga a plantear el análisis de la estructura de su organización desde la perspectiva más amplia de la del propio Estado. Como resulta obvio, en esta tarea no puede partirse sin más, aceptándolas como buenas, de las técnicas y categorías al uso y sobre las que han venido articulándose hasta ahora las relaciones interadministrativas. Y ello por dos razones bien elementales:

a) Las técnicas organizativas, aunque en sí mismas son asépticas y difícilmente susceptibles de juicios de valor en abstracto, dejan de serlo en su aplicación práctica con vistas al diseño de un concreto sistema.

La organización es siempre, por definición, medio servicial de fines sociales. En su dimensión institucional es evidente su inescindibilidad del cuadro de valores y principios que nutren el orden de la convivencia. Por lo mismo, su construcción y sus mecanismos de articulación e integración, en cuanto instrumentos de operatividad de aquella dimensión, han de establecerse, no en abstracto y con base en un tecnicismo supuestamente neutro, sino en función de los fines sociales que alimentan la correspondiente institución.

La Administración heredada del Estado unitario centralizado superado por la Constitución no puede, consecuentemente, pervivir bajo el orden instaurado por ésta, ni, por lo mismo, servir de modelo o referencia para la ineludible reconstrucción de dicha Administración. La estructuración descentralizada del Estado sobre un específico equilibrio de los principios de unidad y autonomía (política y administrativa) revela inmediatamente la necesidad de definir novedosamente, desde los supuestos constitucionales, las relaciones entre las distintas Administraciones territoriales y, desde luego, las del Estado y las Comunidades Autónomas con las entidades locales; relaciones que han de componer el orden, el sistema del poder público administrativo como un todo.

b) En todo caso, habiendo constituido la norma fundamental de 1978 un nuevo Estado y reclamando esta norma la efectividad propia de una norma jurídica en sentido estricto, las técnicas organizativas idóneas han de inducirse forzosamente, para su legitimidad y por este sólo hecho, del orden constitucional.

Desde la doctrina constitucionalista genuina, según la cual norma constitucional es sólo aquella que define la estructura de la comunidad política desde el postulado de la autoorganización del pueblo como fuente de legitimidad del poder⁸, el Estado autoritario preconstitucional era un Estado sin Constitución, toda vez que en él el orden fundamental era pura realidad

⁷ Sobre este punto, en el que aquí no cabe detenerse, véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, Ed. Civitas, Madrid, 1983, 4.ª ed., pág. 25 y sigs.

⁸ Véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Ed. Civitas, Madrid, 1981, pág. 41 y sigs.

Luciano Parejo Alfonso

estructural de hecho, carente de eficacia normativa real y sin relación, por tanto, con valores materiales definidos por el pueblo. De ahí que en ese Estado pudieran establecerse y desarrollarse las técnicas organizativas según las necesidades estrictas de aquella realidad estructural de hecho y su lógica propia. En la medida en que la Constitución de 1978 ha recuperado el significado originario de norma política fundamental e instituye un Estado democrático *con Constitución*, para la organización de ese Estado y, en concreto, de su Administración pública deja de ser aprovechable automáticamente la experiencia y los modelos organizativos del Estado precedente.

Queda establecido así, que la organización del poder público administrativo hoy ha de justificarse positivamente, para su legitimidad, en su conformidad con el orden constitucional, lo que demanda la identificación en el seno de éste del marco específico que ha de presidir el desarrollo constitucional en el campo que nos ocupa.

En modo alguno resulta ocioso precisar que ese marco no se integra únicamente con los preceptos de la parte organizativa del texto constitucional. Estos son determinantes, desde luego, pero no por ello dejan de ser trascendentes los de la parte dogmática, es decir, los componentes del orden material o sustantivo constitucional. Dos razones avalan esta tesis:

— En primer término, el Estado no es una estructura separada, independiente de la sociedad, no es un ente ideal sustantivado, distinto de ésta y dotado de una suerte de voluntad propia (que pudiera regirse por principios organizativos propios y respecto de la cual la parte dogmática de la Constitución jugara sólo como límite externo); tesis que no vendría sino a actualizar la desacreditada teorización del Estado por la dogmática jurídico-pública germánica de fines del siglo XIX.

Cierto que en nuestra doctrina reciente y en torno al debate sobre el Derecho público como ciencia única y el concepto del Derecho Administrativo han surgido posiciones en favor de la configuración del Estado en su conjunto como persona jurídica⁹ que en cierto modo actualizan aquella teorización y favorecen desde luego la separación de Estado y sociedad. El riesgo que está implícito en esta línea de pensamiento continental se expuso ya crudamente en las siguientes palabras de RENAN: «Des nations comme la France, l'Allemagne, l'Angleterre agissent à la manière des personnes ayant une caractere, un esprit déterminés; on peut raisonner d'elles comme on raisonne des personnes. La nation, l'église, la cité existent plus que l'individu, puisque l'individu se sacrifie pour ces entités, q'un réalisme grossier regarde comme pures abstractions»¹⁰.

Pero no es menos cierto que el idealismo y el formalismo propios de estas posiciones pueden tenerse hoy por superados. U. SCHEUNER¹¹ ha apuntado

⁹ Así, L. LÓPEZ GUERRA: *Sobre la personalidad jurídica del Estado*, «Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED», núm. 6; GALLEGO ANABITARTE: *Derecho Público, Derecho Constitucional, Derecho Administrativo*, Prelección al programa de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1980; L. LÓPEZ RODÓ: *Personalidad jurídica del Estado*, «Revista de Derecho Político», número 11, Universidad Nacional a Distancia.

¹⁰ Citado por L. DUGUIT: *Souveraineté et Liberté; Leçons faites à l'Université Columbia* (New York), Librairie Félix Alcan, París, 1922, especialmente lecciones 5.ª y 6.ª

¹¹ U. SCHEUNER: *Staatstheorie und Staatsrecht, Gesammelte Schriften*, Ed. Dunker & Humblot, Berlín, 1978, págs. 24, 30, 38 y 39.

certeramente que no hacen sino esquivar, mediante la identificación sin más del Estado con el ordenamiento jurídico y la referencia a la personalidad del mismo, la cuestión sustancial de las fuerzas sociales determinantes. Hoy, como señala K. HESSE¹², existe clara conciencia de la historicidad no sólo del Estado, sino de su teorización, lo que ha conducido a la elevación de esa historicidad a condición de la estructura interna misma del Estado y del Derecho, porque la sociedad actual —industrial, plural y cambiante— no permite prescindir del problema de la formación real de la unidad política, aislando al Estado de su sustrato sociológico. Esa sociedad ha determinado ya una profunda y total imbricación de sociedad y Estado, de modo que ése no reconoce un titular único del poder: el Estado es sólo una pieza más, aunque principalísima, de la autoorganización moderna de la sociedad, cuyos conflictos se enmarcan en el proceso de formación de la unidad política. En definitiva, el Estado es una unidad en permanente proceso de creación, conservación y de desarrollo, produciéndose la actuación de los poderes constituidos precisamente en ese contexto y sobre esa base.

— En segundo lugar, toda organización es por esencia, según ya nos consta, instrumental; condición que vale especialmente para la Administración pública, en cuya caracterización constitucional destaca, sobre cualquier otra, la nota de servicialidad (art. 103, 1, CE).

Esa servicialidad, que se traduce en un sometimiento pleno no sólo a la Ley, sino —significativamente— al Derecho, al ordenamiento jurídico en su conjunto, actuando en todo momento con objetividad, tiene como significación última la exigencia de legitimación en la satisfacción de los valores sustantivos que alimentan dicho ordenamiento.

Desde el punto de vista que queda así establecido, los principios últimos sobre los que reposa el orden constituido parece que deben buscarse en los artículos 1.º y 10 del texto constitucional, pues en ellos se contienen, respectivamente, las declaraciones básicas relativas a la autoorganización política de la comunidad y los valores propios de esta última. Como, en efecto, proclama el propio artículo 10 («fundamento del orden político y de la paz social»), la totalidad del sistema constitucional pivota sobre los valores que define, naturalmente según la eficacia que a los mismos se atribuya luego (en razón a su configuración constitucional como derechos fundamentales, simples derechos subjetivos constitucionalmente reconocidos y meros principios rectores de la política social y económica, y en función a su mayor o menor implicación con el valor de la personalidad) a lo largo del Título I de la norma fundamental; gradación de la eficacia precisada con rigor en el artículo 53, 1, de ésta¹³. Y justamente para la satisfacción de esos valores se autoorganiza la comunidad en un Estado con las características determinadas por el artículo 1.º y la estructura territorial prescrita por el artículo 2.º, en relación con los artículos 137 y siguientes, siempre de la Constitución.

¹² K. HESSE: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 11.ª ed., Ed. C. F. Müller, págs. 6 y 7.

¹³ Siendo imposible desarrollar esta línea de argumentación en el marco del presente trabajo, procede remitirse a las reflexiones que *in extenso* dedico a este asunto en mi obra *Estado social y Administración pública; los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Ed. Civitas, Madrid, 1983.

Dejando de lado la cuestión de la aparente contradicción de la simultánea caracterización del Estado como social y de Derecho, lo que importa aquí resaltar es que el orden estructural básico y definitorio del Estado no es simple por reductible a un único principio, sino complejo en cuanto integrado, conjuntamente, por los de sujeción al Derecho, carácter democrático y contenido social. El Estado ha de ser, pues, orden inspirado y que responda *al mismo tiempo* a todos esos principios. Porque de verdaderos principios con consistencia jurídica e idéntica pretensión de validez se trata, como ha tenido ocasión de dejar sentado el Tribunal Constitucional en varias sentencias, como las de 13 de febrero, 16 de marzo, 8 de abril y 14 de julio de 1981. Más aún, tratándose de principios jurídicos de los que derivan o a los que, en todo caso, deben reconducirse los otros principios que proclama el propio artículo 1.º de la Constitución, en calidad, nada menos, que de valores superiores del ordenamiento jurídico, debe considerárseles necesariamente *principios de principios* constitutivos del basamento último del orden constitucional, del sistema axiológico al que ha de ser reductible toda interpretación y aplicación de la Constitución. La traducción que de las notas caracterizadoras del Estado en valores superiores del ordenamiento resulta de lo dicho, contribuye a perfilar ese sistema axiológico, toda vez que dichos valores o principios cuentan ya con una significación convencional en la dogmática. En una primera aproximación cabe afirmar:

a) La correspondencia de los valores superiores con las notas definitorias del Estado, salvo en lo que hace a la justicia que —en este sentido y sin adjetivación alguna— debe estimarse neutro. Esa correspondencia no es otra que la del principio «Estado democrático» con el valor «pluralismo político», la del principio «Estado de Derecho» con el valor «libertad» y la del principio «Estado social» con el valor «igualdad».

b) Es obvio que la correspondencia de esta forma establecida no es rigurosa y sí meramente aproximativa, pero ello no le hace perder un ápice de su expresividad. En todo caso confirma la condición compleja o compuesta de la noción «Estado social y democrático de Derecho», por asunción en ella, conjuntamente, de diversas y aun tendencialmente contrapuestas ideas rectoras de la organización política.

Así como la precisión técnico-jurídica de las notas de socialidad y sujeción al Derecho no se detiene aquí, sino que continúa ulteriormente a lo largo del texto constitucional, según he creído demostrar en otro lugar¹⁴, idéntico fenómeno cabe apreciar para la nota de Estado democrático y su principio correspondiente del pluralismo político. El Estado constituido no es, en efecto, monolítico, sino que está basado sobre la distribución territorial del poder conforme, según se ha adelantado ya, un específico equilibrio entre los principios de unidad y de autonomía política y administrativa. Así resulta desde luego del artículo 2.º y el Título VIII del texto constitucional. Esta organización territorial del poder no encuentra su lógica en sí misma, antes bien entronca con y sirve al valor del pluralismo político y, a través de éste, al carácter democrático del Estado¹⁵. En efecto:

¹⁴ Véase mi obra ya citada *Estado social y Administración pública...*

¹⁵ En el mismo sentido de relacionar los principios de autonomía y pluralismo político, J. LEGUINA VILLA: *Escritos sobre autonomías territoriales*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984, págs. 263 y 264.

Relaciones interadministrativas y régimen local

— La distribución territorial del poder posibilita, con toda evidencia, un mayor juego del pluralismo político al ampliar las instancias en que las diferentes opciones pueden hacerse presentes y operar.

— La descentralización del poder incrementa considerablemente las posibilidades de efectividad del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos y acceder a las funciones y los cargos públicos.

La compleja condición del Estado —compuesta por el juego combinado de todos los principios expuestos, según sus valores respectivos— hace, en lo que aquí interesa, que la organización de la estructura del poder público deba articularse de forma que simultáneamente responda a las exigencias, a veces difícilmente conciliables, de los principios que quedan expuestos.

En modo alguno parece que pueda ponerse en cuestión que el sistema axiológico así precisado condiciona y determina la ordenación de la Administración pública y el desarrollo de la misma. El análisis de esa ordenación en el plano constitucional revela inmediatamente que:

a) La sumisión de la Administración pública al Gobierno (art. 97 de la Constitución y regulaciones estatutarias correspondientes para las instancias autonómicas) trae causa desde luego del principio de Estado de Derecho. La división vertical o funcional de poderes que éste implica determina, en efecto, el encaje (de forma subordinada y servicial) de la Administración en el poder ejecutivo.

b) Igual sucede con los principios de servicialidad, objetividad y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, constitutivos del estatuto del poder público administrativo, según el artículo 103, 1, del texto constitucional, si bien aquí la conexión con la nota de sujeción al Derecho caracterizadora del Estado se cumple por intermedio de los principios más amplios (por informantes del ordenamiento en su conjunto) explicitados en el artículo 9.º, 3, de la norma fundamental (legalidad, jerarquía normativa, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad) en que primariamente se concreta el de Estado de Derecho.

La consagración en el número 3 del artículo 103, siempre de la Constitución, de los principios de mérito y capacidad y de imparcialidad como claves, respectivamente, del acceso a y del ejercicio de funciones públicas, corrobora esa intermediación de los principios del artículo 9.º, 3.

c) Sólo en apariencia es contradictoria la enumeración de los principios de jerarquía y de desconcentración y descentralización como vertebrantes de la construcción misma de la Administración. El de jerarquía, que opera como tal sólo en el ámbito interno de cada sistema organizativo, de cada subsistema desde el punto de vista de la Administración pública en su conjunto, está referido sólo a la estructura de la organización, por lo que nada dice sobre el reparto de las tareas y competencias entre las unidades orgánicas o partes de dicha estructura, que es justamente la cuestión a la que se refieren los de desconcentración, en el mismo ámbito interno propio de la jerarquía, y de descentralización, en el de la distribución de cometidos entre organizaciones o sistemas. De ello se infiere la vinculación de estos últimos principios, en sus respectivos planos, con los principios más generales de

Luciano Parejo Alfonso

autonomía y participación ciudadana en los asuntos públicos y, en último término, de pluralismo político y Estado democrático.

Pues la Administración pública, sin perjuicio de consistir en un aparato institucional-burocrático de ejecución objetivo-jurídica del ordenamiento, cuenta entre sus fines institucionales implícitos el de fortalecimiento de la democracia (*Festigung der Demokratie*). Está aludido aquí el problema de la relación Administración-democracia, ampliamente tratado desde la perspectiva organizativa en la dogmática germano-occidental¹⁶, que entre nosotros se ha abordado más bien desde la óptica de la impregnación democrática de la Administración¹⁷; línea de pensamiento a mi juicio equivocada, por no atacar el problema de fondo que pretende resolver e implicar, además, el riesgo de quebranto irreparable de la Administración (por desvinculación de la misma del mecanismo de interpretación objetivo-jurídica del interés general, fundamento de su legitimación y pieza indispensable de su justificación en la eficacia) y resurgimiento de un corporativismo de nuevo cuño (Administración participada, igual a Administración decisivamente influida por los grupos sociales capaces de adueñarse de los mecanismos participativos)¹⁸.

Sin duda que la participación a través del procedimiento, plano tradicional de solución del problema (entre nosotros desprestigiado, aun cuando se esté lejos de poder afirmar el agotamiento de sus virtualidades), introduce en la Administración elementos de democratización. Pero esta línea de ataque se desarrolla en el ámbito de la que los alemanes denominan *Ablauforganisation* u organización del funcionamiento administrativo, dejando intocado el campo específico de la *Aufbauorganisation* u organización de la estructura administrativa, que ahora interesa. Aquí el enfoque adecuado cae fuera de los planteamientos ensayados en nuestra doctrina¹⁹, pudiéndose concretar en los siguientes aspectos:

— La articulación descentralizada del poder público administrativo, tanto más si es consecuencia de una distribución territorial del poder político, toda vez que esta solución organizativa reduce la abstracción del mandato político representativo y confiere mayor contenido real a éste, acercando al ciudadano el plano del debate político y su traducción en decisiones jurídicas y acorta decisivamente con ello el tracto del proceso de ejecución objetivo-

¹⁶ Véase *ad exemplum* U. BECKER: *Zweck und Mass der Organisation*, C. Heymanns Verlag KG, Köln, 1976, pág. 20 y sigs.

¹⁷ Así, S. MUÑOZ MACHADO: *Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración*, «RAP», núm. 84, y M. SÁNCHEZ MORÓN: *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, Ed. CEC, Madrid, 1980.

¹⁸ Bien recientemente, el gran constitucionista francés M. DUVERGER ha alertado, en un artículo titulado *Le socialisme à la française aujourd'hui* (publicado en «Le Monde», edición del día 7 de abril de 1984), sobre el proceso de sustitución de la alienación derivada de la explotación de la clase trabajadora por el sistema de producción del capitalismo (explotación en la actualidad fuertemente disminuida por la protección social y la transformación de la patronal, actuada en realidad no tanto por los propietarios del capital como por los altos cuadros ejecutivos asalariados) por una *nueva forma de corporación*. Se trata de una nueva alienación, determinada por el encuadramiento de los individuos en grandes organizaciones: Administraciones, sindicatos, partidos, *grupos de presión*, etc. Los hombres quedan atrapados por las estrechas mallas de los aspectos colectivos o asociativos, que los reducen a la uniformidad, de modo que cada individuo es, en su seno, intercambiable.

¹⁹ Con la excepción del en su momento hecho por E. GARCÍA DE ENTERRÍA al comienzo de la transición política: *La cuestión regional. Una reflexión*, diario «El País», ediciones de los días 21 a 26, ambos inclusive, de septiembre de 1976.

jurídica de dichas decisiones, descargándolo de tensiones en otro caso inevitablemente trasladadas al mismo. Como para la República Federal Alemana, destaca U. BECKER²⁰, la construcción federal de dicha República y la *Selbstverwaltung* o autoadministración de los Municipios contienen importantes elementos de fomento de la iniciativa democrático-política.

— La asignación-distribución de cometidos y ámbitos administrativos a las distintas organizaciones-titulares de competencias. No parece necesario enfatizar la importancia de este aspecto, claro y necesario complemento del anterior. No basta con una construcción orgánica descentralizada. Sólo la continuación de la línea descentralizadora (y desconcentradora en el seno de cada sistema organizativo) en el plano del reparto de funciones y competencias puede llevar a sus últimas consecuencias el acercamiento de la Administración a los ciudadanos y, por tanto, el objetivo de la potenciación de la participación.

— La ordenación de la composición personal de los órganos administrativos. Como no precisa de mayor argumentación, la articulación electiva de dichos órganos, la previsión de órganos colegiados deliberantes y, en su caso, la incorporación de ciudadanos a funciones públicas por la vía de cargos o puestos honoríficos, refuerzan la legitimación democrática de la organización administrativa.

d) Los principios de eficacia y coordinación, igualmente informantes de la «constitución» de la Administración pública, invocan preferentemente la precisión de legitimación de ésta en sus resultados, en la bondad de la obra de su actuación²¹, por más que no dejen de operar en el plano constructivo previo (una estructura idónea es presupuesto de un funcionamiento correcto).

Sólo una Administración pública efectivamente inspirada en estos principios está en condiciones de servir, como pieza decisiva del Estado para la actuación sobre las condiciones sociales, a los principios más amplios (expresivos de deberes positivos de acción, según ha señalado ya el Tribunal Constitucional, entre otras, en las sentencias de 16 de marzo y 8 de abril de 1981) establecidos en el artículo 9.º, 2, de la Constitución, que, por parte, no son sino concreción del valor superior de la igualdad y, en último término, del carácter social del Estado.

Huelga decir que la coordinación y la eficacia son, por tanto, postulados predicables, simultáneamente, de la organización interna de cada sistema administrativo, de cada una de las Administraciones públicas territoriales (y, por extensión, de la galaxia de entes públicos que giran en torno de las mismas) derivadas de la vertebración del Estado sobre el doble principio de la autonomía política y administrativa, y del poder público administrativo en su conjunto, en cuanto organización integradora de dichas Administraciones, sistema al que se reconducen todas ellas, por imperativo esta vez del principio de unidad.

²⁰ U. BECKER: *Zweck und Mass der Organisation*, op. cit., pág. 21.

²¹ Sobre este extremo, en el que no es posible insistir aquí, véase mi obra, ya citada, *Estado social y Administración pública...*

De las precedentes consideraciones se desprenden esclarecedoras consecuencias para la construcción de este último sistema, es decir, del poder público administrativo como organización de conjunto precisa al Estado en su totalidad. Y ello tanto en el orden interno de cada una de las instancias administrativas territoriales componentes del sistema, como en el de las relaciones de éstas entre sí; relaciones que son las que aquí interesan, pues constituyen la sustancia misma de la «organización» del poder público administrativo. Estas consecuencias pueden cifrarse en las siguientes:

1. Así como el Estado *in totum* debe articularse y desarrollarse, junto con el de democracia, desde y sobre la tensión (en cuanto tendencialmente contrapuestos) entre los principios de socialidad y sujeción al Derecho, la Administración pública en su conjunto lo debe ser, en el plano organizativo-constructivo, resolviendo la tensión entre los binomios desconcentración-descentralización y eficacia-coordinación.
2. Por exigencia del principio de descentralización, los elementos integrantes del poder público administrativo (las distintas Administraciones territoriales) han de estar articulados como sistemas capaces de funcionar por sí mismos, es decir, con la mayor independencia posible unos de otros y en sus respectivos ámbitos. Esta exigencia descansa y encuentra su fundamento constitucional directo en las autonomías política y administrativa (la primera incluye esta segunda) y mediato en el valor superior del pluralismo político y el carácter democrático del Estado, lo que revela que el principio de la descentralización y su adecuada satisfacción están vinculados al factor de legitimación democrática del Estado y de su Administración pública.
3. La configuración de las distintas Administraciones territoriales como esferas actuantes bajo la propia responsabilidad tiene como límite justamente los imperativos derivados de la funcionalidad del poder público administrativo total en el que aquéllas han de integrarse por razón del juego combinado de los principios de unidad y de igualdad y, en definitiva, de la constitución de un Estado único y social.

Si los ordenamientos autonómico y local no son ni pueden ser (en tanto que carentes de la nota de soberanía y, por ello mismo, no originarios, sino derivados de uno superior de cuyo reconocimiento extraen la fuente de su legitimidad) autosuficientes, vertebrándose en un orden más amplio, cuya culminación y basamento radica en la Constitución, las Administraciones que con ellos se corresponden y *que los sirven* no pueden ser tampoco plenamente independientes entre sí, debiendo existir entre las mismas las conexiones necesarias para su integración satisfactoria en una estructura común.

Aquí los principios administrativos analizados entroncan, tomando pie en la consagración de una comunidad política nacional con proyección indudable en el plano de las necesidades y aspiraciones colectivas, con el principio más amplio de responsabilidad social del Estado, el valor superior de la igualdad y la proclamación del Estado social, quedando en evidencia la relación del funcionamiento de las Administraciones públicas como sistema coherente con el factor de legitimación del Estado y de su aparato administrativo por sus resultados en el orden del bienestar social.

4. Ahora bien, en el Estado constitucional la unidad posee necesariamente

un significado y un alcance distintos a los que tenía en el unitario-centralista que le precedió.

En ese Estado, por su doble condición centralista y de concentración del poder político, enajenado en la realidad de la soberanía popular, la unidad podía concebirse como sinónima de poder único monolítico, capaz por sí mismo para la interpretación de dicha unidad en sus exigencias evolutivas y, por tanto, para imponer en cada momento su voluntad de forma unilateral y prácticamente sin restricciones, toda vez que la articulación desconcentrada e incluso descentralizada de la Administración (la autonomía local) no eran sino decisiones propias de las que podía desde luego desvincularse. En definitiva, unidad era, organizativamente hablando, lo que en todo momento decidiera que fuese el poder central, sin fiscalización posible desde parámetro jurídico-político alguno superior. Ello se explica en la separación de Estado y sociedad que generaban los fundamentos políticos propios del sistema, la cual permitía una simplificación del primero (que en nada reflejaba la sustancia real social), y ésta, a su vez, hacía posible una definición en cascada descendente de los contenidos de dicho sistema.

En el actual Estado, el dato crucial del orden constitucional impide radicalmente semejante entendimiento de la unidad. Descansando sobre la soberanía popular y no consistiendo en otra cosa que la resolución institucionalizada de los conflictos sociales, el Estado parte ahora del reconocimiento de la complejidad de la sociedad y la refleja en sí mismo. Esa complejidad se expresa desde luego en una contraposición, en un permanente conflicto de intereses sectoriales, pero también en una diversificación de la comunidad global o política: justamente por ello el artículo 2.º del texto constitucional se expresa en términos de derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones. Esta es la razón de que la organización territorial del Estado esté y la institucionalización de las comunidades territoriales reconocidas lo sea en función de los intereses respectivos de éstas y para la gestión de los mismos (artículo 137 CE). En la dimensión de la atribución del poder, esa articulación territorial se expresa en la distribución de éste, bien directamente por la Constitución (arts. 148 y 149 para el reparto del mismo entre las instituciones generales y las Comunidades Autónomas), bien mediante su garantía desde y por ella (arts. 137, 140 y 141 para la Administración local). Como consecuencia de todo ello, la unidad es, por imperativo constitucional, el resultado no de decisiones sucesivas en cascada según la construcción formal piramidal del poder, sino de la interacción (en ambos sentidos, descendente y ascendente) propia del juego institucional derivado de la existencia, además de la comunidad nacional, de comunidades territoriales, según la específica articulación constitucional de dicho juego. Incidentalmente debe señalarse, aunque su análisis escapa de nuestro estudio, referido al plano exclusivamente administrativo, que la no configuración constitucional del Senado como Cámara realmente territorial imposibilita el cierre completo del ciclo de aquel juego constitucional, al impedir a las Comunidades Autónomas la participación efectiva en la formación de la voluntad legislativa nacional (que afecte a la organización territorial) y, por tanto, en la definición a dicho nivel de las exigencias de la unidad; circunstancia a la que debe imputarse en gran medida las dificultades de construcción y de funcionamiento (y, con ello, la conflictividad) del nuevo Estado de las autonomías.

Luciano Parejo Alfonso

Volviendo al ámbito administrativo que aquí nos ocupa, las precedentes reflexiones autorizan a concluir que en dicho Estado la organización, el sistema del poder público administrativo no puede hacerse descansar en técnicas formalizadas actuables por la voluntad unilateral de una de las Administraciones incidentes en la validez o la eficacia de los actos emanados de otra, subordinada de esta forma a la anterior, y así sucesivamente, con la consecuencia de una construcción cuasi jerarquizada de dicho poder. Ahora la vertebración de éste, su estructura no trae causa de la posición formal de cada uno de sus elementos (de su amplitud territorial, determinante de la relación superioridad-inferioridad, en razón de la sublimación del poder político). Ahora esa estructura, siendo el poder político instrumental y servicial, sólo puede fundarse en y emanar de la articulación constitucional de los intereses materiales de las colectividades territoriales o globales y, por tanto y en último término, del propio orden constituido, de los cuales la distribución territorial del poder y el reparto de competencias no son sino mecanismos mediales de actuación. Por tanto, la organización de la Administración pública en su conjunto, destinada a asegurar su coherencia y eficacia, debe ser fruto, en principio, de la acción conjunta de sus elementos componentes, dotados de autonomía y actuantes en sus ámbitos respectivos bajo su propia responsabilidad; resultando el papel y el peso relativos de los diferentes elementos en ese proceso de acción conjunta concertada del valor asimismo relativo de los intereses públicos de los que las Administraciones son sólo aparatos serviciales. Sólo las disfunciones que amenacen el concierto, el juego combinado de los esfuerzos de los distintos elementos del sistema puede autorizar, por excepción, el aseguramiento de la organización de dicho sistema mediante mecanismos formalizados de garantía de su coherencia. Se impone, pues, la conclusión final de que las técnicas de diseño de esa organización, es decir, de relación entre las distintas Administraciones territoriales han de ser desde luego conformes con estas comprobaciones capitales.

IV. LAS TECNICAS LEGITIMAS PARA LA ARTICULACION DE LAS RELACIONES ENTRE LAS ADMINISTRACIONES DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS, DE UN LADO, Y LAS ENTIDADES LOCALES, DE OTRO

Hasta aquí el discurso desarrollado ha permitido afirmar la existencia de relaciones de las distintas Administraciones territoriales entre sí, identificar su condición de organizativas (son cualitativamente idénticas a las que se dan en el seno de dichas Administraciones, diferenciándose sólo por el grado de organización que expresan) y determinar en el dato de la Administración pública en su conjunto como sistema organizado el fundamento de tales relaciones. La cuestión ahora estriba, pues, en la naturaleza y la intensidad de éstas.

1. EL PROBLEMA DE LA COMPATIBILIDAD DE LA AUTONOMIA LOCAL
Y LAS TECNICAS DE CONTROL ADMINISTRATIVO

No se trata en absoluto de un planteamiento derivado de un prurito lógico. La evolución de las relaciones interadministrativas, en concreto de las que median entre la Administración local y las Administraciones territoriales más amplias, ha conducido por ahora a un desmantelamiento prácticamente total de las técnicas propiamente administrativas tradicionalmente en manos de estas últimas. Sobre la base de concepto tan ambiguo e indeterminado como el de autonomía y en nombre de ésta ha ido adquiriendo cuerpo la tesis según la cual la coherencia, la armonía (la situación de coordinación presupuesto de la eficacia) de la Administración pública *in totum* sólo puede ser, legítimamente, el resultado de la actuación de las distintas Administraciones en su ámbito propio y bajo la propia responsabilidad, enmarcada por la solución de las eventuales disfunciones y los posibles conflictos en sede judicial. Conforme a esta tesis, preparada por la evolución legislativa y amparada en el talismán de la autonomía, no existen entre los diferentes niveles territoriales administrativos otras relaciones formalizadas capaces de asegurar eficazmente el sistema organizativo total que las del conflicto judicial. Como se ve, los términos en que las relaciones interadministrativas se encuentran planteados hacen inexcusable el análisis de la cuestión antes aludida.

Procede, pues, examinar los argumentos en que la tesis expuesta —bastante generalizada, aunque más en el ámbito de la *praxis* política que en el de la doctrina científica— pretende y puede encontrar fundamento. Son los siguientes:

a) Por de pronto está desde luego la explotación de la ambigüedad propia del concepto de autonomía. Esta indeterminación constituye una comprobación absolutamente tópica en la doctrina, tanto española como extranjera. M. S. GIANNINI²² ha destacado cómo el concepto, aun teniendo su origen en la filosofía jurídica, perdió toda significación precisa (restándole sólo una muy genérica) al pasar al vocabulario ordinario, de modo que los ulteriores intentos por recuperar, en el plano de la ciencia jurídica, un concreto significado han conducido únicamente a tantos conceptos como autores se han ocupado del asunto, con el agravante de que —en la *praxis* y en la legislación— han ido floreciendo nuevos términos (autoadministración, autogobierno, autarquía) que han introducido una mayor confusión si cabe. Conclusión: no existe un único, sino multiplicidad de conceptos de autonomía.

Desde luego, el significado primario de ésta (por conexión con su sentido etimológico) es el de autonomía normativa, que alude a la situación de quien se da a sí mismo las normas jurídicas por las que se rige y, por tanto, al sujeto productor y utilizador únicamente de normas propias. Confundiéndose la autonomía, en esta significación, con la soberanía, aquélla pretende diferenciarse de ésta en el origen y el fundamento de la capacidad normativa: la autonomía es siempre atribuida por el ordenamiento soberano, por lo que constituye un poder derivado y limitado (en contraposición al sobe-

²² M. S. GIANNINI: *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1951, I, pág. 851 y sigs. La autoridad de este autor excusa ulteriores citas en apoyo de la afirmación realizada en el texto.

rano, que es originario e ilimitado). Este es justamente el concepto de autonomía elaborado por la dogmática jurídico-pública alemana del siglo XIX (especialmente GIERKE y LABAND) en el contexto de la teorización del Estado y el que ha sido aceptado en nuestro Derecho por el Tribunal Constitucional (sentencias de 2 de febrero y 14 de julio de 1981).

La ulterior distinción, usual en otros Derechos²³ y básicamente desconocida entre nosotros, entre autonomía (normativa) y autogobierno o autoadministración²⁴ es muy relativa, como muy bien ha hecho notar también GIANNINI. Pues en la autonomía, *nomos* comprende todos los significados de la voz norma, incluso los no propia y rigurosamente jurídicos: ley, reglamento, orden, determinación, directiva, regla, acción, criterio, comportamiento, etc. La reducción del ámbito de la autonomía normativa (por exclusión del campo de la ejecución) resulta, pues, de todo punto gratuita y arbitraria.

Como señala el propio GIANNINI, la única verdadera diferenciación debe hacerse en el plano del contenido sustantivo de la capacidad de autodeterminación en que en todo caso consiste la autonomía. Los problemas más delicados que ésta suscita no son de orden conceptual, radicando más bien justamente en el ámbito material y el alcance de esa capacidad de decisión bajo la propia responsabilidad. Y ello porque no existe una solución general, una pauta aceptada acerca de los siguientes extremos:

- grado que corresponde a las reglas autonómicas en el seno del ordenamiento del Estado;
- términos de la subordinación (total y parcial) de dichas reglas a las normas estatales;
- grado de integración de las reglas autonómicas en el ordenamiento del Estado.

Esta parece desde luego la perspectiva adecuada en nuestro Derecho. A tenor de los artículos 2.º, 137, 140 y 141 de la Constitución, la autonomía encierra las capacidades normativa y de autogobierno, dependiendo justamente de su configuración constitucional en cada caso el contenido de la misma. De ahí su distinto alcance para las Comunidades Autónomas y para las entidades locales, conforme ha tenido ocasión de precisar el Tribunal Constitucional en sus repetidas sentencias de 2 de febrero y 14 de julio de 1981. Aquí, como es obvio, sólo nos interesa la autonomía menor, la puramente administrativa o enmarcada totalmente por la ley (emanada de otras instancias; norma heterónoma) atribuida a la Administración local.

En todo caso, la conclusión final que de las reflexiones precedentes conviene ahora extraer no es otra que la de negación de toda virtualidad enervante de la legitimidad de técnicas administrativas vertebrantes de las relaciones entre Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas a la invocación taumatúrgica de la autonomía. La

²³ Para Alemania occidental e Italia, véase E. FORSTHOFF: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, t. I, Ed. C. H. Beck, München y Berlín, 1966, 9.ª ed., pág. 446, y L. GIOVENCO: *L'ordinamento comunale*, Ed. Giuffrè, Milán, 1980, pág. 8 y sigs.

²⁴ Mientras la autonomía alude a la capacidad normativa y no puede presuponerse, requiere una atribución expresa, el autogobierno está circunscrito al ejercicio, libre o bajo la propia responsabilidad, de competencias de ejecución.

apelación a este principio, que lo es —si se efectúa sin ulterior precisión en función del régimen positivo concreto correspondiente— al vacío, no facilita cobertura válida a la tesis del rechazo de aquellas técnicas.

b) Esta conclusión permite justamente afirmar que la tesis en cuestión se sustenta sobre una serie de ideas tópicas, surgidas y consolidadas por la coincidencia de tres circunstancias: el hecho constitucional superador del Estado autoritario y centralista precedente, la proclamación enfática de la articulación del nuevo Estado constitucional sobre las autonomías territoriales (política y administrativa) y la ausencia, por ahora, de una elaboración dogmática precisa y depurada de esas autonomías.

Porque la confluencia de tales circunstancias ha permitido, en efecto:

— El entendimiento de la autonomía no a partir exclusivamente de los materiales constitucionales determinantes, sino más simplemente como el reverso, el polo opuesto, lo radicalmente opuesto a la autonomía practicada y aplicada bajo el régimen político anterior. El predominio de la dinámica política (y su anticipación continua en el tiempo) sobre la reflexión científica en estos primeros años de desarrollo constitucional ha provocado este resultado, pues esa dinámica ha operado sobre el rechazo de la situación anterior y la consecuente necesidad de marcar neta y radicalmente las diferencias con la misma, construyendo *por contraposición* a ella: si ésta compatibilizaba autonomía local con mecanismos de control, ahora esta autonomía ha de ser incompatible con tales técnicas.

— La supervivencia, paralelamente a lo anterior, de pautas y modos de pensamiento tradicionales y, en todo caso, vigentes y operativos en el Estado centralista y autoritario superado por la Constitución. No se trata de una paradoja inexplicable, pues la magnitud de la transformación política española y la rapidez del proceso que la está materializando han impedido que éste se vea acompañado por una elaboración y maduración de los nuevos esquemas y categorías técnicos precisos, por lo que necesariamente ha de continuarse operando con los heredados a medida que van siendo sustituidos o renovados.

De este modo la autonomía se conecta aún con la idea de un espacio rígido, delimitado, integrado por competencias decisorias claramente determinadas, que se corresponden con (de las que es *titular*) una organización de la que se predica la cualidad de autónoma. Aquí pervive la visión y la técnica organizativas de construcción sobre la base de compartimentos estancos, por bloques de materias y determinación sobre los mismos de competencias exclusivas decisorias.

Se trata de una perspectiva estática, tradicional entre nosotros, que prima la *Aufbauorganisation* sobre la *Ablauforganisation*, cuya rigidez e inadecuación ya resultaba evidente antes de la Constitución de 1978 por razones obvias en las que aquí no cabe entrar en detalle, pero que pueden sintetizarse en las dos siguientes: la imposibilidad de la traducción limpia a competencias independientes y decisorias de los intereses propios de las distintas colectividades territoriales y el carácter evolutivo tanto de estos intereses como de las tareas públicas consiguientes y las competencias correspondientes. Lo curioso de la persistencia de este modo de definición y defensa de

la autonomía no es tanto la utilización de pautas obsoletas, cuanto el hecho de que ésta se produce sin caer en la cuenta de que implica la reproducción del viejo modelo de definición de la distribución del poder administrativo en sentido lineal de arriba hacia abajo, puesto que la autonomía local es esencialmente sólo lo que diga la ley; manifestación de la voluntad estatal que está en la disposición exclusivamente de las instancias territoriales superiores, perteneciendo en todo caso a la nacional los aspectos básicos que deben ser objeto de la misma.

Júzguese, pues, de la capacidad de esta forma de concebir la organización para resolver satisfactoriamente las exigencias inherentes a un Estado, como el actual, en que la comunidad política que lo sustenta admite una diversificación interna en colectividades territoriales dotadas de intereses propios, cuya composición demanda, como no precisa ser ponderado, fórmulas más afinadas, complejas y flexibles de articulación competencial.

— En definitiva, la concepción del proceso de definición del nuevo Estado constitucional, en esta primera fase de énfasis en las piezas territoriales que aseguran su descentralización, más como proceso de *sustracción* de contenidos del viejo Estado para alimentar las instancias autonómicas, con *desmantelamiento* de todos los mecanismos que las imbricaban al poder central, que como *construcción* de una nueva organización con materiales y a partir de postulados propios (los que suministra y establece la Constitución). Sólo así se explica la evolución del desarrollo del Título VIII de la Constitución —facilitada en el plano autonómico por los términos mismos del proceso de establecimiento de las autonomías territoriales y en el ámbito local por la postergación de éste y su tratamiento con medidas puramente coyunturales o parciales— y su culminación por el momento en la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983 para las autonomías territoriales y la Ley 40/1981, de 28 de octubre (y las sentencias del Tribunal Constitucional de 2 de febrero y 28 de julio de 1981) para las locales. Porque sólo la contemplación de la autonomía, objeto de garantía constitucional, como un continente compacto y cerrado sobre sí mismo de competencias decisorias puede hacer aparecer (erróneamente) las relaciones interadministrativas, las técnicas de integración de la Administración local en el poder público administrativo como lesión de dicha autonomía capaz de hacer saltar defensivamente su garantía constitucional; transmutación de la verdadera condición de tales técnicas, que se revela radicalmente inconsistente a poco que el análisis se libere de los prejuicios resultantes de un puro arrastre histórico de los esquemas utilizados.

En efecto, no cabe desconocer, por lo que hace específicamente a la autonomía local, la influencia que en este estado de cosas ha tenido la pervivencia de la idea revolucionaria del Municipio como asociación de vecinos y, por tanto, entidad distinta del Estado, que éste reconoce, cuyo objeto es justamente resolver y gestionar los asuntos domésticos, privativos de esa asociación natural, de condición necesariamente local (al igual que las competencias correspondientes); todo lo cual conduce a una relación dialéctica ente local-Estado, en la que el *pouvoir municipal* juega como un derecho oponible al Estado y toda actuación de éste merece la calificación de inmisión en una esfera exenta. Es bien evidente que el Título VIII de la Cons-

titución y singularmente los artículos 137, 140 y 141 de ésta no facilitan apoyatura alguna a esta concepción, antes al contrario diseñan la Administración local como una instancia territorial más de la organización del Estado en su conjunto, sin nota cualificadora alguna.

Pues bien, la conjunción de todos los factores que han intentado precisarse ha lastrado decisivamente la elaboración del proyecto de ley reguladora de las Bases del Régimen Local recientemente remitido a las Cortes, impidiendo el diseño en el mismo de un sistema de relaciones interadministrativas estrictamente consecuente con las determinaciones constitucionales de referencia.

Preciso resulta de todo punto, pues, deshacer la falsa idea de la incompatibilidad de la autonomía local y las relaciones interadministrativas de control. Por de pronto, ha de recordarse que en Derecho comparado no sólo se admite este último con toda naturalidad, sino que se le considera un correlato lógico de la autonomía. En Italia se encuentra expresamente previsto por la Constitución (art. 130); en Francia, la descentralización iniciada con la Ley 82/213, de 2 de marzo de 1982, no ha supuesto (especialmente en el campo económico-financiero) el desmantelamiento total de la tutela, insistiendo la doctrina en su necesidad como «institution de solidarité» (G. MELLERAY)²⁵ y técnica de precisión del alcance de las competencias, y en Alemania occidental, finalmente, donde existe un complejo sistema de controles de legalidad y oportunidad, el Tribunal Constitucional Federal ha sentado la doctrina de que esos controles constituyen el complemento inexcusable de la autoadministración, pues la autonomía lo es en el marco de la ley, ésta puede diseñar controles y, en todo caso, la Constitución no ampara la defensa de los entes locales que hayan actuado infringiendo la ley frente a la aplicación de mecanismos estatales correctores justificados (BVerfGE 2, 39 y 6, 140, 118)²⁶.

Por lo que hace a nuestro Derecho, nadie cuestiona realmente que a la autonomía, en cuanto poder derivado, sea consustancial la idea de límite; la discusión se centra en los mecanismos de materialización y efectividad de los límites. Y esta discusión tiene lugar, a su vez, tomando como referencia no tanto, como sería obligado, el orden constitucional exclusivamente, cuanto la situación jurídica determinada por la Ley 40/1981, de 28 de octubre, en relación con la ambigua y poco clarificadora doctrina de la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981. Y, sin embargo, esta sentencia constituye un argumento definitivo en favor de la constitucionalidad de un sistema administrativo de controles sobre la autonomía local. Pues la Ley 40/1981, al dismantelar prácticamente ese sistema, sólo puede aducirse en todo caso como precedente de opción política legítima del legislador ordinario, junto a la que cabe desde luego la de articulación de técnicas administrativas de control, siquiera sea en los términos determinados por la referida sentencia constitucional; sentencia, recuérdese, que ha admitido tanto el control de legalidad (salvo el genérico que coloque a la Administración local en una posición de subordinación cuasijerárquica), como incluso el de

²⁵ G. MELLERAY: *La tutelle de l'Etat sur les Communes*, Ed. Sirey, París, 1981, pág. 27 y sigs.

²⁶ Sobre la situación en orden a la constitucionalidad del control sobre la Administración local en los tres países indicados, véase *in extenso* mi trabajo *Estado social y Administración pública...*, *op. cit.*, pág. 204 y sigs.

oportunidad (salvo que conduzca a una compartición de la toma de decisiones, supuesto que se admite incluso en el caso excepcional de tener un específico fundamento constitucional).

Este fallo constitucional es concluyente por sí mismo, pero de no estimarse así cabe aun aducir argumentos de peso²⁷. No obstante la ausencia de toda regulación sistemática sobre este extremo en nuestra Constitución, la doctrina científica²⁸, con apoyo en el cuerpo de doctrina ya sentado por la jurisdicción constitucional, ha puesto en claro que una correcta interpretación del Título VIII conduce a un resultado prácticamente equivalente al propio de los sistemas federales continentales europeos: las instancias territoriales superiores no constituyen en modo alguno esferas separadas, de funcionamiento por completo independiente, sino articuladas, trabadas entre sí por relaciones derivadas de facultades centrales de control. Salvando el ámbito de asuntos propiamente autonómicos (aquellos en que sólo existe en principio legislación territorial), en el resto siempre existe aquella articulación. Ello es claro en los supuestos de ejercicio por las Comunidades Autónomas de competencias transferidas o delegadas del artículo 150, 2, de la Constitución por expresa previsión de este precepto, pero también se produce —al margen de los mismos— siempre que exista una reserva constitucional de los aspectos básicos de la materia en favor del poder central, pues esa reserva responde a un interés general cuya satisfacción no se cumple con la sola legislación, requiriendo una intervención asimismo en el plano de la ejecución. La separación de los momentos legislativo y ejecutivo supone un arbitrio organizativo a efectos de la distribución territorial del poder, pero en modo alguno significa la independización total de los mismos: el resultado de la ejecución no es indiferente al interés general primariamente plasmado en la legislación, pues la atribución de esta última tiene como fundamento constitucional justamente la unidad de regulación de la materia en todo el territorio nacional, unidad que quebraría de permitirse aplicaciones divergentes de la norma. Consecuentemente, aparte las competencias ejecutivas que al poder central puedan corresponder cuando la ejecución de sus normas requiera necesariamente una valoración del interés general, la sola competencia constitucional para legislar determina una competencia de control sobre la ejecución de la legislación, como las sentencias de 22 de febrero y 8 de julio de 1982 del Tribunal Constitucional tempranamente han venido a confirmar. En todo caso, esa competencia de control encuentra títulos constitucionales concretos: la reserva al Estado por el párrafo 1.º del artículo 149, 1, de las condiciones básicas garantes de la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y, finalmente, el apoderamiento al poder central por el artículo 155 CE de facultades de coerción sobre el aparato administrativo autonómico en caso de incumplimiento de las obligaciones impuestas por el ordenamiento general o actuación atentatoria al interés general (pudiéndose añadir la competencia atribuida por el párrafo 18 del artículo 149, 1, en la medida en que el estatuto básico de la Administración pública y de la fun-

²⁷ Se remite aquí a los razonamientos desarrollados *in extenso* en mi obra ya citada *Estado social y Administración pública...*, pág. 451 y sigs.

²⁸ Especialmente, E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, especialmente pág. 101 y sigs., y S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Ed. Civitas, t. I, Madrid, 1983, pág. 451 y sigs.

ción pública han de arbitrar los mecanismos que hagan posible las facultades sustantivas que se derivan de los anteriores preceptos). Las relaciones de control o supervisión resultantes comprenden desde luego supuestos de articulación de base negocial o cooperativa, pero también facultades de información y de corrección (en último término por la vía del art. 155 CE) sobre la actuación de las Administraciones autonómicas.

Como se ve, el sistema de relaciones de control descansa en definitiva, cual sucede también en los modelos federales o descentralizados europeos, en la doble idea de la necesidad de salvaguarda del interés general para evitar el dislocamiento de las piezas componentes de la estructura estatal descentralizada y de protección de los ciudadanos, a fin de impedir un tratamiento desigual de los mismos ante la ley. Doble idea que se reconduce a la de efectividad plena de los intereses colectivos o de las diferentes comunidades globales o territoriales según su específico valor constitucional. Es claro que esos intereses tienen en nuestra Constitución una específica estructura, con la consiguiente gradación de valor, como ha precisado la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981. De esa estructura resulta la supremacía del interés general o nacional sobre el territorial o autonómico y de los dos anteriores sobre el local.

Pues bien, si esto es así por lo que respecta a las relaciones poder central-autonomías territoriales y si estas últimas son cualitativamente distintas (por superiores en contenido y alcance: sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981) de las locales, va de suyo que estas últimas no pueden entenderse como constitucionalmente refractarias a todo poder administrativo de supervisión o control. Otra cosa supondría aceptar que justamente la autonomía de menor enjundia constitucional es más resistente a la integración en el poder público administrativo con técnicas propias del mismo. El argumento de que la autonomía local lo es *enteramente* en el marco de la ley (que es conjuntamente ley general y ley territorial, según la distribución constitucional de competencias) es incontestable: toda la acción autónoma local es ejecución (lato sentido) de una legislación heterónoma, que es expresión, por tanto, de intereses supralocales (generales o autonómicos). Consecuentemente, en aquella acción existe, por hipótesis, un interesamiento de las instancias territoriales superiores, justificativo de relaciones de supervisión o control de carácter administrativo. En conclusión, la garantía institucional de la autonomía local no contiene principio alguno de incompatibilidad de la misma con las relaciones administrativas de control; principio que, por tanto, mucho menos cabe pensar que pudiera formar parte del núcleo esencial de la institución garantizada.

Dicho esto, procede completar la argumentación con algunas indicaciones demostrativas de que, en todo caso, la organización de la incardinación de la autonomía local en la Administración pública en su conjunto sobre el esquema de las relaciones conflictuales judicializadas sería técnicamente impropcedente, cuando no impracticable. Son las siguientes:

a) La idea de la distribución de las competencias administrativas como un proceso ultimado, preciso, limpio y perfecto, en que necesariamente ha de apoyarse la entrega a los Tribunales del sistema de relaciones interadministrativas, es puramente teórica y ajena a la realidad. Por de pronto, ese pro-

ceso nunca se halla ultimado por la ley, de forma que siempre existen sectores en que la Administración ha de actuar sobre la base de una regulación legal deficiente, cuando no de una total ausencia de la misma. Sobre ello, la ley difícilmente puede cumplir la delimitación competencial en términos de absoluta concreción, siendo frecuentes e indispensables las apelaciones a cláusulas genéricas y conceptos indeterminados; la consecuencia no es otra que la de conflictos competenciales. Incluso en los supuestos en que aquella delimitación se produce en términos de aceptable precisión, resulta muy problemático el cumplimiento del principio de congruencia, que postula una estricta correspondencia entre tarea pública, competencia para su desarrollo y responsabilidad en orden a su satisfacción; antes al contrario, de ordinario serán inevitables ciertas incongruencias entre esos planos, con las secuelas que de ello resultan. Más aún, el reparto competencial sólo excepcionalmente tiene lugar a partir de materiales simples: una materia en bloque y un conjunto de competencias plenas y decisorias sobre toda ella, lo normal es una situación más compleja por operatividad de otras perspectivas y, en concreto, la de la división de funciones en relación a un mismo objeto: normativa, de planificación o programación (sustantiva y económica), ejecutiva y de gestión, de control sobre la gestión; funciones que no tienen por qué recaer no ya en una misma unidad orgánica, sino ni siquiera en una misma organización. En último término, la hipótesis de una distribución limpia y pacífica de competencias no garantiza por sí sola la armonía del funcionamiento del aparato administrativo en su conjunto, pues en absoluto es inusual el supuesto de competencias distintas con diferentes titulares, pero concurrentes sobre un mismo objeto y conducentes, por su propia lógica inmanente, a resultados potencialmente contradictorios: así, por ejemplo, el fomento de las actividades industriales o de la construcción de viviendas y la protección del medio ambiente natural.

No parece, pues, que pueda negarse que el presupuesto sobre el que forzosamente descansa la tesis de la entrega *in totum* de las relaciones interadministrativas al conflicto resuelto judicialmente: un sistema de distribución de las competencias administrativas lo suficientemente perfecto para que sólo las excepcionales y concretas desviaciones o disfunciones hubiera que solventarlas ante los Tribunales es sencillamente irreal.

b) Esa entrega del control de la autonomía local exclusivamente a los Tribunales es una solución radicalmente inadecuada a la naturaleza misma del control a operar.

Con él se trata de alcanzar el funcionamiento coordinado y eficaz de la Administración pública mediante el aseguramiento de la debida integración del funcionamiento autónomo de las Diputaciones provinciales, los Cabildos y Consejos Insulares y los más de 8.000 Municipios (amén de las restantes entidades locales) en el sistema administrativo en su conjunto. Obviamente, ese control ha de operar con técnicas idóneas a la condición misma de su objeto: la actividad administrativa, lo que significa —como mínimo— capacidad de acción de oficio, rapidez en la corrección de las deficiencias o desviaciones, inmediatez de la eficacia de dicha corrección y posibilidad de la aplicación de ésta a la pluralidad de supuestos idénticos posibles. A ninguna de estas exigencias responde la justicia administrativa, que actúa a excita-

ción de parte y, por tanto, por muestreo, no garantiza una resolución inmediata —siquiera sea provisoria— de los conflictos y, lo que es decisivo, tiene una lógica atendida al caso concreto y para las partes implicadas (a la que es ajena toda perspectiva o cualquier alcance más amplio), es decir, consiste no en una justicia objetiva (para la vigilancia de la operatividad del sistema administrativo en general y la determinación de sus reglas generales de funcionamiento), sino precisa y únicamente en una justicia subjetiva. Y aun cuando no fuera así, el proceso y los poderes del juez no constituyen mecanismos adecuados al fin pretendido, como lo muestra sin más el simple ejemplo de la política presupuestaria como instrumento de la política económica: si el control de la observancia de las directrices de aquella política fijadas en el plano nacional queda referido al conflicto judicial, es bien evidente que por rápida que sea la intervención del juez ésta siempre llegará tarde, dada la dinámica anual de la materia. Aparte de que la puesta en marcha del propio control y su misma efectividad serían inorganizables, supuesto un incumplimiento medianamente generalizado entre los Municipios.

Con este ejemplo queda puesta en evidencia la distorsión que supone el planteamiento combatido. Nótese que nadie cuestiona la posible incidencia de actos administrativos (y naturalmente de su ejecución sobre la base de la autotutela administrativa) en las esferas de poder jurídico que, según el artículo 10, 1, de la Constitución, constituyen el fundamento del orden jurídico y de la paz social. Y, sin embargo, no resulta escandalosa la negación de esa posibilidad (que no consiste más que en el ejercicio por Administraciones superiores de sus propias competencias para asegurar el mantenimiento de la autonomía local en sus límites propios) respecto de esta otra autonomía, que es simplemente un arbitrio organizativo para la articulación territorial del poder estatal al servicio de la satisfacción de los intereses públicos, los cuales tienen una estructura constitucional bien definida en la que los locales están claramente subordinados a los propios de las comunidades más amplias.

Pero es que, en todo caso, la solución judicial, sobre inadecuada y difícilmente organizable, resulta disconforme con el orden constitucional, que arranca de la constitución de España en un Estado social y democrático de Derecho, fórmula en la que la nota de socialidad supone una implicación social del Estado (una interacción entre éste y la sociedad, en expresión de las sentencias del Tribunal Constitucional de 7 y 20 de febrero de 1984) determinante del deber positivo del mismo (y, por tanto, no en último término a través de un aparato administrativo) de remoción de los obstáculos a la igualdad de los individuos y de los grupos en que éstos se integran y de creación de las condiciones precisas para que esa igualdad *sea real y efectiva* (art. 9.º, 2, CE). Está aquí implicado el principio y el derecho a la igualdad del artículo 14 CE y el deber aludido corresponde a todos los poderes públicos, pero por lo mismo al central o nacional y al autonómico en sus respectivas esferas de actuación (al primero compete la garantía del equilibrio interterritorial —art. 138, 1, CE— y de las condiciones básicas determinantes de la igualdad en el ejercicio de derechos y cumplimiento de obligaciones —art. 149, 1, 1.º, en relación con el 139 CE—, siendo evidente que idénticas responsabilidades pertenecen al segundo en su ámbito propio). Procede resaltar que, como ha precisado el Tribunal Constitucional (sentencias de

Luciano Parejo Alfonso

26 de febrero y 30 de marzo de 1982 y 24 de enero de 1984), la diferente aplicación de una misma normativa afecta al principio de igualdad y éste, en conexión con el de Estado social, remite a una actuación positiva en la que caben amplias posibilidades de configuración social que sólo por ser desiguales no son automáticamente discriminatorias. Con ello ninguna duda ofrece que justamente el carácter social del Estado demanda un sistema de relaciones interadministrativas de control, pues los deberes que implica no pueden ser cumplidos, como lo exige el texto constitucional, más que con técnicas de gobierno y administración.

2. LA CONSTRUCCION DE LAS TECNICAS DE CONTROL EN FUNCION DE LOS CONTENIDOS DE LA AUTONOMIA

La compatibilidad del control administrativo con la autonomía local no significa la posibilidad de una construcción monolítica de aquel control y la aplicabilidad indiscriminada de las técnicas correspondientes, cualquiera que sea su alcance, a la totalidad de los contenidos de la autonomía, que no son homogéneos. Esa compatibilidad expresa únicamente la no pertenencia al núcleo esencial de la autonomía, constitucionalmente garantizado, ni de un elenco preciso y determinado (en sentido positivo) de competencias sustantivas, ni de la libertad plena en el ejercicio de éstas, cualquiera que sea el resultado de tal ejercicio. Sobre la base de los preceptos constitucionales pertinentes (arts. 137, 140 y 141 básicamente) y la doctrina sentada en la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, puede sostenerse que ese núcleo esencial aparece integrado por los siguientes elementos:

— La existencia de una organización capaz de hacer efectiva la institución y con las características subjetivas precisadas por la Constitución.

— La dotación a esa organización por el ordenamiento con los atributos inherentes al estatuto subjetivo de las Administraciones públicas, pues de una organización institucionalizadora de los intereses de una colectividad territorial se trata.

— El reconocimiento en favor de dicha organización del mínimo de competencias materiales indispensables para cumplir su finalidad institucional de gestionar los intereses propios de la colectividad local correspondiente.

— El aseguramiento por el ordenamiento de un funcionamiento de la *organización en cuanto tal* bajo la propia responsabilidad, es decir, sin sujeción jerárquica o directiva a organización otra alguna.

Debe notarse inmediatamente que el contenido autonómico así garantizado tiene en todo caso una sustancia distinta del propio de la autonomía de las Comunidades Autónomas. Mientras la de ésta comprende la capacidad de emanación de normas con rango y fuerza de ley en sentido formal, la autonomía local contiene una capacidad normativa que sólo puede manifestarse en actos de voluntad administrativa. Quiere decirse con ello que en esta última, al contrario de lo que sucede con las Comunidades Autónomas, no ha lugar a distinguir entre autonomía normativa y autogobierno, pues todo su contenido tiene a la postre idéntica sustancia administrativa.

Esta comprobación lleva de la mano a otra de capital importancia. Si por definición las relaciones interadministrativas sólo pueden darse allí donde

se dé una confluencia de intereses locales y superiores (comunitarios y generales), estando referida la totalidad de la autonomía local a una capacidad administrativa de ejecución de una legislación heterónoma (nacional o territorial), no existe en ella zona alguna que quede *a priori* exenta de aquellas relaciones. Tal exención sí se da, por contra, en la autonomía territorial, puesto que la Constitución delimita un área de materias —las del art. 148, 1— que, en principio, son, incluso ya en el plano legislativo, de la plena incumbencia de las Comunidades Autónomas (por pertenencia de las mismas al círculo de los intereses de las correspondientes colectividades) en las que, por tanto, no están implicados intereses generales o nacionales (a salvo lo dispuesto en el art. 150, 3, CE).

Consecuentemente, el control sobre la autonomía local puede estar referido legítimamente a toda ella en su integridad, derivando su necesaria modulación sólo del grado de implicación de intereses supralocales en la actuación de los diferentes contenidos que la componen. A este último fin debe partirse del concepto estricto de autogobierno ya establecido por la jurisdicción constitucional (sentencia de 14 de junio de 1982): la capacidad de formulación de una *política propia*, que por sí sola nada dice sobre la extensión y el alcance de las competencias actuables en la acción de gobierno consiguiente. Justamente por ello, los elementos principales componentes del núcleo esencial de la garantía de la autonomía local más arriba precisados apelan a los presupuestos de esa capacidad. Está implícita aquí la diferenciación, propia de la dogmática alemana, de dos esferas en la actuación administrativa: la interna, constituida por la de carácter organizativo (acción reflexiva sobre el propio aparato y sus medios personales y materiales), y la externa, integrada por la acción *ad extra*, cumplida frente y para los ciudadanos; diferenciación que ha adquirido carta de naturaleza en nuestro Derecho, no sólo en la doctrina científica, sino en la jurisprudencia constitucional (sentencias de 4 de mayo y 14 de junio de 1982, básicamente), al establecer ésta que los conceptos *legislación* y *ejecución* son nociones materiales, comprendiendo el primero todo lo que sea normación sustantiva o *ad extra* de un sector de la realidad y el segundo tanto los actos de aplicación como la organización —incluso normativa— de los instrumentos y medios del servicio correspondiente.

Quiere decirse, por tanto, que siendo la existencia de las Administraciones públicas algo previo, en el plano lógico, a la distribución o asignación de las competencias en los distintos sectores de la acción pública, la configuración de los entes locales como organizaciones dotadas de los atributos y prerrogativas propios de toda Administración pública territorial y aptos para *la gestión administrativa*, bajo la propia responsabilidad, de los intereses correspondientes constituye la clave misma de la autonomía local. Por ende, la capacidad de autoorganización (con el alcance indicado de formulación de una política propia) forma parte integrante de dicha clave. Teniendo esa capacidad esta condición, forzoso resulta convenir en que ha de ser especialmente refractaria a ser objeto de técnicas o instrumentos de control.

El autogobierno, en cuanto capacidad de formulación y desarrollo de una política, una estrategia de servicio público propio, tiene una vocación de realización práctica, cuyos términos dependen ya —y aquí entramos en el

círculo externo de la actividad administrativa— de las competencias atribuidas en cada sector de la realidad. El ámbito competencial *ad extra* de las Administraciones públicas no es ni único y homogéneo, ni definido de una vez y para siempre; antes al contrario, es diverso en cada materia y potencialmente variable a lo largo del tiempo (en el marco de la Constitución). Y en este ámbito, más alejado ya de la sustancia constitutiva del autogobierno (que consiste en el *cómo* se gestiona: bajo la propia responsabilidad), hacen su aparición intereses generales y autonómicos, pues en el resultado de la ejecución, de la gestión (que lo es de legislación general o territorial constitutiva del marco de la autonomía local) existe, como nos consta, un interesamiento de las comunidades territoriales más amplias. Ahora bien, dada la diversidad interna de las competencias *ad extra* de las Administraciones autónomas (como enseña el Derecho comparado y también nuestro desarrollo legislativo: Estatutos de Autonomía y Ley del Proceso Autonómico), el alcance de ese interesamiento, su traducción en técnicas de control está justamente en función de dicha diversidad, debiéndose fundamentalmente distinguir entre:

— Competencias atribuidas por el ordenamiento (general o territorial) en calidad de propias de las Administraciones locales.

La configuración de estas competencias tiene que traer causa, necesariamente, de una evaluación de los intereses públicos en presencia determinante de la calificación de los locales como prevalentes. Las técnicas de control para la garantía de la efectividad de los generales o territoriales con ellos concurrentes ha de respetar y ser consecuente con esa prevalencia. Esto significa que, como regla general, puede aceptarse aquí como buena la tesis del Tribunal Constitucional (sentencia de 2 de febrero de 1981) de la limitación de dichas técnicas al control *concreto de legalidad* (exclusión de controles genéricos que impliquen una subordinación cuasi jerárquica de la Administración local, pues esta subordinación mal se compaginaría con la evidente relación entre autogobierno en sentido estricto y competencias derivadas más inmediatamente del círculo de intereses locales). Pero de ello no debe seguirse una prohibición tajante de todo otro tipo de control, singularmente del de oportunidad. El grupo de competencias de que se viene hablando no es internamente homogéneo, no puede vincularse con el tipo ideal de competencia decisoria en un campo material acotado. La ponderación de intereses públicos puede conducir a fórmulas variadas y, por lo mismo, no cabe excluir *a priori* la pertinencia de técnicas de control más ajustadas a las mismas que la de mera supervisión de la observancia de la legalidad. Téngase en cuenta que, según las características del sector o de la actividad públicos de que se trate, la cuestión puede estribar en compatibilizar las respectivas capacidades de formulación de una política propia de la Administración local y una o las dos Administraciones superiores. En todo caso, procede tener en cuenta que una posición excesivamente rígida en materia de técnicas de control terminará produciendo a la larga (como ha sucedido de hecho en materia de competencias) un resultado contrario al perseguido: al no poder retener la instancia territorial superior (que, recuérdese, tiene capacidad legislativa en la materia) mecanismos que le permitan hacer valer, a través de su aparato administrativo y de modo eficiente, los intereses cuya gestión le corresponde, tenderá normalmente —al adoptar la decisión sobre

asignación de competencias— a reservarse aquellas que le aseguren la garantía de dichos intereses y que, en otro caso, podría haber diferido a las instancias locales.

— En segundo lugar están las competencias atribuidas a los entes locales a título de transferencia o delegación (los distintos Estatutos de Autonomía prevén este supuesto y la Ley del Proceso Autonómico hace lo propio en el marco de la relación entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones provinciales). Es bien evidente que esta articulación del reparto competencial obedece a una específica implicación de intereses públicos, que justifica la conservación en la Administración territorial superior correspondiente de la titularidad y la disposición sobre la competencia, quedando en manos de la entidad local únicamente el ejercicio, la actuación práctica de la misma. Dicho esto, huelga decir que aquí ninguna dificultad puede representar el establecimiento de controles, sean de legalidad o de oportunidad, siempre que éstos respeten el reducto último de la capacidad de la Administración local para organizar el servicio público, correspondiente (formular la política propia para el ejercicio de la competencia) bajo su sola responsabilidad. Así lo demuestran el artículo 150, 2, CE para las relaciones de la Administración del Estado con la de las autonomías, los Estatutos de Autonomía en sus previsiones sobre las relaciones entre la Administración autonómica y la local y el Título relativo a las Comunidades Autónomas y las Diputaciones provinciales de la Ley del Proceso Autonómico, que ha sido objeto de control de constitucionalidad por la sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983; preceptos que confirman que las técnicas de control pueden llegar a alcanzar la facultad de dirección del ejercicio de las competencias transferidas o delegadas.

— Finalmente, cabe la posibilidad, conforme a las previsiones de la mayoría de los Estatutos de Autonomía y de la Ley del Proceso Autonómico, de la encomienda a las Corporaciones locales de la gestión material de las competencias propias de las Administraciones del Estado o de la autonómica. En este caso, la entidad local actúa como simple mandatario, mero agente que obra en nombre, por cuenta y para la Administración comitente. Ningún reparo puede oponerse, pues, a que las técnicas de control sean en este terreno prácticamente plenas.

Hecho este recorrido sobre la posible articulación del sistema de relaciones interadministrativas encuadrador de la Administración local en el poder público administrativo, procede señalar cómo no prejuzga la procedencia de la anteposición de fórmulas de base negocial que aseguren por sí mismas una integración suficiente y satisfactoria de los intereses públicos en cada caso presentes, haciendo así innecesaria la entrada en juego de los mecanismos formalizados en que dicho sistema consiste. Antes bien, como enseña la experiencia de los Estados federales o simplemente descentralizados de nuestro entorno geográfico inmediato, esta del *convenio administrativo* constituye la vía más fecunda para articular las estructuras administrativas en un mundo tan complejo y cambiante como el actual, con lo cual esa vía debe erigirse en el procedimiento por excelencia, la regla general del sistema de relaciones interadministrativas respecto de la que las técnicas formalizadas operan más bien como cierres de cobertura de aplicación excepcional. Es claro que la

Luciano Parejo Alfonso

fórmula negocial constituye la más respetuosa, en todo caso, con la autonomía local.

V. EL SISTEMA DE RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS EN EL PROYECTO DE LEY REGULADORA DE LAS BASES DE RÉGIMEN LOCAL

El proyecto de ley reguladora de las bases de régimen local recientemente remitido por el Gobierno a las Cortes Generales monta el sistema de relaciones interadministrativas (consagrandolo, por cierto, esta terminología, al emplearla como rúbrica del capítulo II de su Título V) a partir y sobre los principios y los criterios que han quedado explicitados en este trabajo, aunque —así debe advertirse desde ahora— sin llevar esos principios y criterios a sus lógicas y últimas consecuencias en punto a las técnicas formalizadas de control. En este último plano existe un cierto desfallecimiento del sistema respecto de sus presupuestos de partida, que trae causa de las razones ya expuestas más atrás, reconducibles al mundo de las opciones políticas.

La cabal comprensión del esquema propugnado por el proyecto exige tomar en cuenta la concepción de la autonomía local de que el mismo parte. En la exposición de motivos se explicita su entendimiento desde la idea de «... un Estado con una única soberanía, un solo pueblo, con un destino político común, que —reconociendo su diversidad— constituya el sistema de resolución permanente de sus contradicciones, conflictos y tensiones, que no otra cosa es el Estado, sobre la base de una pluralidad de instancia autónomas y diversas, vertebradas entre sí para el mantenimiento del valor de la unidad». La autonomía local representa una de esas instancias, parte integrante de la organización territorial del Estado, que tiene en ella una posición propia no definida por relación a ninguna otra de las instancias territoriales, «... afirmándose —igual que éstas— en su condición, ganada por su peso histórico y actual, de partes componentes de la total estructura del Estado».

La autonomía local así precisada, no obstante su inequívoca sustancia política, agota su capacidad en la esfera de lo administrativo, por lo que su marco viene definido enteramente por la ley ordinaria. En esa tarea de definición del marco, la Ley Básica de Régimen Local, sin perjuicio de su carácter de ley ordinaria, asume la función ordinamental de desarrollo directo de la garantía constitucional de la autonomía local (función que debe considerarse le está constitucionalmente reservada, en tanto que norma institucional básica de la Administración local y por tanto vedada a cualesquiera otras normas), lo que presta a su posición en el ordenamiento una *vis específica* que ninguna otra norma puede desconocer por efecto de la Constitución. Pues bien, desde esa posición la futura ley pretende concretar el significado de la autonomía local desde el punto de vista de su contenido, en los siguientes términos:

— La sustancia básica está determinada por el estatuto subjetivo de la Administración local, tal como éste aparece determinado en los artículos 1.º (definición de las entidades básicas), 3.º (concreción de los atributos y pre-

rogativas en cuanto Administraciones públicas de carácter territorial, de entre las cuales merecen destacarse las potestades de autoorganización y de programación o planificación en cuanto alusivas al reducto del autogobierno en términos de capacidad de definición de una política propia) y 5.º, A (precepto en el que vuelve a destacarse la trascendencia al concepto de autogobierno de la autoorganización, al incardinar directamente a la Ley Básica los reglamentos orgánicos de cada entidad local)²⁹.

— El contenido material en competencias *ad extra*, sin perjuicio de su importancia intrínseca (en cuanto un mínimo esencial para la operatividad de la institución), tiene carácter secundario. Ciertamente dicho mínimo queda asegurado por la combinación del deber de la legislación sectorial de asignación de competencias (desde la garantía que supone la consideración de este extremo como aspecto básico cuando en la materia existe potestad legislativa estatal: art. 2.º, 2) y de la enumeración de materias en que ese deber tiene que cumplirse desde luego (en especial para los Municipios: art. 24, 2). Pero la determinación capital es el principio general proclamado en el artículo 2.º, 1, que constituye —en este orden de cosas— la concreción primaria de la garantía constitucional de la autonomía local.

— Las competencias de que en cada momento gocen efectivamente los entes locales se clasifican en propias y atribuidas por delegación (art. 7.º, 1, párrafo 1.º).

Las competencias propias, por su referencia más directa al círculo de intereses locales, se rodean de la garantía consistente en la reserva de su delimitación a la ley en sentido formal (art. 7.º, 1, párr. 2.º), proclamándose expresamente su ejercicio en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad (art. 7.º, 2).

Las competencias delegadas quedan desprovistas de la protección dispensada a las anteriores y la única garantía que se establece está justamente referida a la potestad de autoorganización de los servicios por la entidad local (artículo 7.º, 3).

Por último, se contempla expresamente —para las provincias y las islas— la gestión ordinaria por las mismas de servicios *proprios* (sic) de la Administración de las Comunidades Autónomas; supuesto para el que el proyecto no establece tampoco garantía alguna.

— La anterior clasificación de las competencias tiene consecuencias en el plano de la resistencia a las técnicas de control inmanentes a las relaciones interadministrativas. Mientras las competencias propias sólo pueden quedar afectadas, aparte la cooperación de base negocial, por las técnicas de coordinación orgánica y funcional diseñadas por el propio proyecto de ley (además de ser objeto de las de impugnación por razones de legalidad también establecidas por éste), las atribuidas por delegación se entregan incluso a las

²⁹ Mediante esta solución específica para el régimen organizativo de las entidades locales —el sistema de fuentes queda integrado por la ley básica, reducida a unas determinaciones esquemáticas; los reglamentos orgánicos de cada entidad, directamente encardinados a la misma, y las leyes territoriales, en calidad de normas supletorias de esos reglamentos—, el proyecto de ley pretende resolver de forma novedosa, como indica su exposición de motivos, la vieja polémica entre uniformismo y diversidad en la organización local.

técnicas de dirección y de control de oportunidad (art. 7.º, 2 y 3). Sin embargo, la potestad de autoorganización por la entidad local de los correspondientes servicios constituye un límite infranqueable incluso para estas últimas técnicas.

El sistema de relaciones interadministrativas que monta el proyecto de ley resulta perfectamente congruente con las anteriores determinaciones:

1. El proyecto abre conscientemente su regulación de dichas relaciones con la enumeración de los principios sobre los que éstas han de descansar y conforme a los que han de desarrollarse; principios que integran, en definitiva, condición previa indispensable para la existencia de una Administración pública coordinada.

Estos principios, genéricamente enunciados en el artículo 10, 1 (información recíproca, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos), se precisan en el artículo 51. Nótese que éstos se fundamentan expresamente en los superiores principios constitucionales de coordinación y eficacia administrativas integrantes del estatuto de la Administración pública conforme al artículo 103, 1, de la norma fundamental.

2. Como regla general, las relaciones interadministrativas se hacen descansar sobre la cooperación libremente convenida, a cuyo efecto se legalizan en todo caso —sin perjuicio de cualesquiera otras fórmulas de colaboración de idéntico carácter que puedan establecer las leyes— los convenios y conciertos administrativos. Como es obvio, la funcionalidad de este principio de vertebración de las Administraciones, que se sitúa en la línea de los «convenios de ejecución» sugeridos por la doctrina³⁰ y de la experiencia comparada en los Estados descentralizados, dependerá estrictamente de la efectividad de los principios previamente establecidos como inspiradores de las relaciones entre dichas Administraciones.

Lo que con esta regla general queda en todo caso claro es que el proyecto acepta desde luego el entendimiento de la formación de la unidad y las exigencias de este básico principio constitucional de forma acorde con el nuevo orden fundamental, en los términos en que éste quedó explicitado más arriba en este trabajo.

El juego de la regla de la colaboración sobre bases negociadas o concertadas se complementa con la previsión, en el artículo 54, de fórmulas orgánicas y funcionales de coordinación, diseñadas como auxiliares de la misma, sin contradecir, por tanto, sus postulados propios. Así, los órganos de colaboración que se contemplan tienen carácter exclusivamente deliberante o consultivo, es decir, se conciben simplemente como lugares de encuentro formal de las Administraciones facilitadores de la colaboración o el concierto, sin capacidad de suplantación o sustitución de estos últimos. La coordinación orgánica se diseña en términos muy amplios: los órganos a crear pueden tener carácter general o sectorial y ámbito autonómico o provincial, pudiendo participar en ellos en todo caso la Administración del Estado. Paralelamente a esta fórmula de coordinación orgánica se establece otra puramente fun-

³⁰ E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Ed. Civitas, Madrid, 1983, pág. 193 y sigs.

cional, referida a la elaboración y aprobación de instrumentos de planificación. La utilización de estos instrumentos obliga a la Administración competente a otorgar a las restantes Administraciones territoriales una participación capaz de servir de cauce de expresión en el procedimiento correspondiente de los intereses públicos gestionados por las mismas.

3. Ahora bien, pecaría de ingenuo el proyecto de ley fiando la coherencia de la acción administrativa a la sola virtualidad de los mecanismos de colaboración voluntaria expuestos. Esa virtualidad ha de reforzarse y asegurarse mediante técnicas formalizadas en poder de las Administraciones titulares de los intereses general o comunitarios. Ni en los Estados federales centro-europeos con gran tradición institucional se ha podido prescindir de éstos; júzguese, pues, por ello sobre tal posibilidad en nuestro caso, cuando el peso de las instituciones aún no es suficiente.

El esquema de relaciones formalizadas aparece integrado —dejando por ahora de lado lo dispuesto en el artículo 57, sobre el que luego volveremos— por tres mecanismos distintos: la coordinación a través de la planificación del artículo 55, la disolución de las Corporaciones locales del artículo 56 y la intervención estatal del artículo 62 (aunque éste figura incluido sistemáticamente en el capítulo relativo a la impugnación de actos y acuerdos, pertenece al sistema de relaciones estudiado; esa ubicación obedece a su desenlace inmediato en un proceso judicial). No existe una gradación o un condicionamiento recíproco entre los mismos, de suerte que la aplicación de uno dependiera del previo agotamiento de otro, pero es bien evidente que por la propia naturaleza de los supuestos en que se fundan responden a una lógica de menor a mayor intensidad de incidencia sobre la Administración local: mientras el de coordinación puede calificarse de instrumento normal u ordinario, los de intervención subjetiva (disolución) y objetiva (sustitución en la actividad local) hacen referencia a situaciones disfuncionales más o menos liminares, imposibles de reconducir en otra forma, y representan, así, instrumentos ciertamente excepcionales de control.

Pero a los tres es común la nota de estar en juego intereses supralocales (generales o autonómicos) de forma específica y más intensa que la general justificativa por entero de las relaciones interadministrativas en su conjunto. Es la «gestión gravemente dañosa para los intereses supralocales» en el caso del artículo 56, el de «actos o acuerdos que atenten gravemente el interés general de España» en el del artículo 62 o las exigencias propias «de los intereses generales o comunitarios» en el del artículo 55. Por eso justamente y teniendo en cuenta el carácter más ordinario de este último, todos ellos pueden ser reconducidos —sin perjuicio de su especificidad propia, a partir de su concreta regulación, cuando se trate de su puesta en práctica— a unas reglas generales por relación al régimen propio del previsto en dicho artículo 55³¹. Estas reglas generales se resumen en que estos mecanismos no son de uso alternativo al régimen de colaboración previsto como sistema

³¹ Siendo éste el que descansa en un supuesto más «ordinario» en las relaciones interadministrativas y que, por ello, representa una incidencia menor sobre la Administración local, los mecanismos previstos para casos de mayor disfuncionalidad y legitimantes de medidas de mayor gravedad sólo deben poder entrar en juego lógicamente cuando concurren no ya las circunstancias concretas de los supuestos en que descansan, sino también y previamente las más generales precisas para el de simple coordinación.

ordinario en los artículos 53 y 54, de modo que las Administraciones del Estado y, en su caso, de las Comunidades Autónomas pudieran optar libremente por unos u otros. Antes al contrario, la entrada en juego de tales mecanismos debe entenderse que requiere:

— Una intensa imbricación de intereses supralocales y locales o, dicho de otro modo y en los términos del artículo 10, 2, del proyecto, un desbordamiento por las actividades o servicios locales del interés propio de las correspondientes entidades, una incidencia o condicionamiento relevantes por los mismos de los atinentes a las Administraciones del Estado o autónomas o la confluencia de unos y otros en régimen de concurrencia o complementariedad. La exigencia de este requisito para la aplicación del mecanismo de coordinación a través de la planificación es explícita en el artículo 55, 1, inciso inicial del proyecto.

— La inadecuación, por razón de las características propias de la tarea pública de que se trate, de los procedimientos cooperativos de los artículos 53 y 54 o, en su caso, la inidoneidad de los mismos para alcanzar, en el supuesto concreto, el fin de la adecuada coherencia en la actuación de las Administraciones públicas, conforme se señala igualmente en el artículo 55, 1, siempre del proyecto de ley.

4. Como queda dicho, dentro del esquema de relaciones formalizadas, la técnica del artículo 55 opera como ordinaria, siempre que concurren los requisitos o presupuestos que acaban de precisarse. Se trata de un mecanismo lógico y necesario en una estructura administrativa como la resultante del texto constitucional. La contrapartida obligada de la descarga de las tareas de ejecución en la instancia local y, en especial, de la utilización de la provincial-insular como escalón administrativo alternativo al desarrollo por las Comunidades Autónomas, en todos los sectores, de un aparato propio (de ahí que el proyecto aluda expresamente a las Diputaciones provinciales), la constituye la puesta a disposición de las Administraciones de éstas y de la del Estado de instrumentos de control sobre la actividad local. Sobre ello el artículo 55 opera como régimen general de garantía de la autonomía local frente al desarrollo autonómico de las facultades de coordinación ya atribuidas a las Comunidades Autónomas por los Estatutos de Autonomía. Ese régimen general aparece integrado por los siguientes elementos:

— Exigencia de regulación del mecanismo de coordinación por ley en sentido formal; ley que, en todo caso, habrá de regular con el suficiente grado de detalle las condiciones y los límites del ejercicio de las facultades de coordinación que atribuya. Queda proscrita, pues, toda posibilidad de ley habilitante en blanco para la coordinación. A ello se añade una garantía suplementaria: el legislador deberá reservarse desde luego fórmulas de control sobre el ejercicio de las facultades de coordinación.

— Prescripción de un régimen básico sustantivo de la coordinación al que deberá atenerse cualquier ley de atribución de las correspondientes facultades; régimen consistente en la prohibición de la atribución de éstas en términos genéricos o por relación a todas las materias, los servicios o las competencias de las Corporaciones locales correspondientes y la imposición del medio de coordinación: la planificación. A su vez, la utilización de este

medio aparece condicionada por relación al contenido y el alcance del mismo: el plan ha de ser sectorial (en correspondencia con la anterior prohibición), es decir, para una materia o servicio determinados, agotar su contenido en la fijación de objetivos y determinación de prioridades de la acción pública y tramitarse, en todo caso, dando oportunidad de participación activa suficiente a las restantes Administraciones.

La expresa y enfática prescripción de que las entidades locales han de ejercer sus propias facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios y actividades en el marco de las previsiones de los planes así establecidos juega —y esto es capital— no sólo como fijación positiva de ese deber a cargo de las Corporaciones locales, sino *a contrario sensu* como garantía a las mismas de su potestad de autoorganización, es decir, del núcleo irreductible de su autonomía. Pues los planes de coordinación en ningún caso podrán llegar a establecer sus determinaciones en forma que no dejen espacio para el juego de una propia programación o planificación por parte de los entes locales.

Desde el punto de vista del tipo de competencias locales que pueden verse afectadas por la técnica analizada —evidentemente las asignadas como propias, según resulta sin más del art. 7.º, 2, del proyecto— se deduce su relación con la diseñada en el artículo 57. La simple lectura del artículo 55 revela que el mismo tiene a la vista la hipótesis de espacios competenciales definidos en términos de claro deslinde de las responsabilidades y las decisiones. Al no ocultársele al proyecto que esa hipótesis no agota en modo alguno la realidad de la distribución competencial, infinitamente más rica en soluciones, trata de cubrir el resto de los supuestos posibles con la fórmula del artículo 57, que está montada justamente sobre el presupuesto de la especial dificultad o la inconveniencia, por razón de la naturaleza misma de la actividad pública de que se trate, de la asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias entre las diferentes Administraciones para la gestión de sus respectivos intereses; en definitiva, el de imbricación tan intrincada de éstos que hace impracticable un deslinde competencial en tales términos. Se pone al descubierto así la función complementaria que respecto al mecanismo de coordinación juega el ahora examinado. Aunque ante la imposibilidad de encerrar realidad tan multiforme en una única forma operativa, en realidad más que de una técnica concreta se trata de una cláusula general habilitante del legislador sectorial, estatal o autonómico, para la configuración de las técnicas idóneas dentro del respeto de los siguientes límites: la regulación de la técnica ha de ser establecida en sus aspectos sustanciales precisamente por ley formal (conclusión derivada de una interpretación sistemática del precepto en relación con el art. 55), la fórmula por la que se opte deberá asegurar la participación e integración de las entidades locales en el procedimiento estatuido para la adopción de la decisión final y dicha fórmula en ningún caso podrá afectar al núcleo esencial del autogobierno, la potestad de autoorganización. Huelga decir que, dada su complementariedad respecto de la de coordinación, las técnicas articuladas al amparo del artículo 57 se refieren igualmente a competencias propias (aunque no decisorias) de las Corporaciones locales, sin que existan razones para dudar de su legitimidad, toda vez que no contradicen la doctrina jurisprudencial constitucional sentada en la sentencia de 2 de febrero de 1981 y encuentran

Luciano Parejo Alfonso

justificación en la naturaleza misma de las competencias que constituyen su objeto; naturaleza que trae causa de la específica estructura de los intereses públicos en presencia.

Las competencias atribuidas a título de delegación pueden ser objeto desde luego de todas las técnicas hasta ahora referidas, pero el proyecto de ley determina para las mismas su total disponibilidad a técnicas de dirección y control de oportunidad, sin regular el mismo, sin embargo, tales técnicas, aunque prohibiendo en todo caso (de forma congruente con su concepción del autogobierno local) que afecten a la potestad de autogobierno que constituye la esencia de éste.

5. Frente a los mecanismos que acabamos de analizar, integrantes del sistema normal de relaciones interadministrativas, los previstos en los artículos 56 y 62 pueden y deben conceptuarse como extraordinarios, *última ratio* en orden al fin del mantenimiento de la coherencia de la Administración pública. Y tienen este carácter porque sólo pueden ser actuados por la Administración del Estado (lo que revela que aluden a disfunciones de extrema gravedad, que ponen en cuestión aspectos básicos de la organización territorial del Estado, diferenciándolos del resto) e implican una intervención directa o bien en la actividad de las Corporaciones (sustituyéndola, incluso por otra propia de la Administración del Estado) o bien de éstas mismas subjetivamente consideradas (procediendo a su disolución).

La especial intensidad de la incidencia de estas técnicas en la autonomía local, hasta el punto de que alcanzan al núcleo último de ésta: la capacidad de decisión bajo la propia responsabilidad (en un caso por la sustitución —ciertamente en asuntos determinados— de la voluntad local, y en otro por la remoción de los miembros electos actuantes de la institución), justifican sobradamente su entrega a la Administración del Estado, pues a la instancia nacional corresponde desde luego la garantía de la integridad de la organización territorial del Estado.

El artículo 62 no hace otra cosa que aplicar al mundo local la técnica establecida en el artículo 155 de la Constitución para las relaciones poder central-Comunidades Autónomas, lo que argumenta concluyentemente en favor de su constitucionalidad. Sólo aquí ha llevado el proyecto de ley el sistema por él mismo diseñado a sus lógicas y necesarias consecuencias. El mecanismo arbitrado permite, frente a una lesión local grave de un interés general, una reacción pronta y una protección o tutela eficaz de este último interés, pues en uno y otro caso la respuesta es administrativa (sin perjuicio de que inmediatamente la respuesta de la Administración del Estado deba dar lugar a un proceso judicial, que —a falta de toda precisión en el proyecto— debe entenderse que es el recurso contencioso-administrativo ordinario, durante cuya pendencia la situación, salvo medidas cautelares judiciales, será la determinada por los actos de control y corrección de la actuación local). El aspecto más discutible es el de la ubicación sistemática (el capítulo relativo a la impugnación de los actos y acuerdos locales) de la regulación analizada, pero ha de tenerse en cuenta la peculiaridad de ésta, al tener por objeto una técnica de control en la que se da una íntima imbricación entre la medida administrativa y la solución judicial última al conflicto provisoria

y ejecutoriamente solventado por dicha medida, cosa que no sucede justamente en ninguna otra de las técnicas diseñadas por el proyecto de ley.

Por su parte, el artículo 56 se limita a recoger una institución ya conocida en nuestro Derecho (arts. 422, 423 y 424 de la vigente Ley de Régimen Local) y de constitucionalidad contrastada ya por el Tribunal Constitucional (sentencia de 2 de febrero de 1981), si bien introduciendo novedades más favorables a la autonomía local: reducción a tres meses del plazo para convocar elecciones parciales y encomienda de la designación de la Comisión Gestora al Pleno de la Diputación provincial (en caso de Ayuntamientos) o al Parlamento de la Comunidad Autónoma (en caso de Diputaciones).

6. No puede dejar de mencionarse el desfallecimiento en que incurre indudablemente el proyecto justo en el aspecto de culminación o de cierre del sistema y por lo que respecta, naturalmente, al área de competencias atribuidas a los entes locales en calidad de propias (pues para las delegadas, las leyes sectoriales arbitrarán de seguro fórmulas eficaces, siendo factible en todo caso la revocación de la delegación como mecanismo último de control). Porque en las técnicas diseñadas por el proyecto no se contiene habilitación alguna que permita a la Administración competente para actuarlas hacerlas realmente efectivas en caso de inobservancia en vía administrativa, sin que quepa pensar en acudir —por su mismo carácter excepcional y lógica distinta— a las previsiones de los artículos 56 y 62. Quiere decirse que la efectividad de los instrumentos de coordinación queda entregada a los mecanismos de impugnación (judiciales) regulados en el capítulo III del Título V del proyecto de ley.

De otro lado, la importancia de estos últimos mecanismos no debe ser minusvalorada, pues en su juego se agota —en el esquema del proyecto— el vasto campo de las relaciones entre las Administraciones del Estado y autonómicas con la local no cubierto ni por convenios o conciertos administrativos, ni estructurado por relaciones de coordinación. Basta para hacerse una idea de la extensión e importancia de ese campo con indicar que en él cae, desde luego, actividad tan importante como la normativa (piénsese en las Ordenanzas fiscales o en las relativas a la intervención de la actividad de los particulares), difícilmente objeto de técnicas cooperativas de base negocial o de coordinación.

En este orden de cosas y tal como ya más atrás se dejó advertido, el peso de «la conquista histórica de la autonomía local» que se supone representa la Ley 40/1981 se ha dejado sentir, impidiendo toda regulación novedosa. El esquema básico es idéntico al de dicha ley, diferenciándose entre actos locales que simplemente infringen la legalidad (en los que el interesamiento de la instancia territorial superior descansa en la unidad en la ejecución de esa legalidad por ella misma establecida) y actos cuya ilegalidad consiste específicamente en una extralimitación competencial con menoscabo de las atribuidas a las instancias superiores o interferencia de su ejercicio (aquí el interesamiento de esas instancias opera en virtud de lesión directa de la esfera de atribuciones y responsabilidades a ellas asignadas). Dos son, pues, los conflictos judiciales posibles: uno de legalidad material y otro de carácter competencial.

Luciano Parejo Alfonso

La novedad en el primero —regulado por el art. 60 del proyecto— se reduce a la institución del requerimiento previo a la Corporación local, previsión que refuerza la autonomía local. El conflicto da lugar en este caso a un procedimiento contencioso-administrativo ordinario, sin peculiaridad alguna ni siquiera en cuanto a protección cautelar en tanto se decide sobre los intereses generales o autonómicos en presencia, con lo cual esa protección se confía por entero al juez a través del incidente de suspensión conforme a su regulación general en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En el supuesto de conflictos competenciales, las novedades son mayores. Por de pronto, la impugnación de las Ordenanzas y los presupuestos locales se rige en todo caso (aun cuando el vicio imputado sea de mera ilegalidad material) por las reglas del mismo, solución que debe enjuiciarse positivamente por la enorme trascendencia de dichos actos locales y las consecuencias que de los mismos pueden derivarse. Sobre ello desaparece la precisión de cualquier requerimiento previo, con lo que el planteamiento del conflicto puede tener lugar inmediatamente de apreciada la concurrencia del supuesto de hecho correspondiente. Pero, además, y esto es lo que aquí importa, se establecen reglas sobre la situación de pendencia del proceso. El proyecto no prescribe sin más la prevalencia del interés supralocal en esa situación, implanta más bien una solución muy matizada y compleja y, en concreto, la siguiente:

— La entrada en juego de medidas cautelares o provisionales (la suspensión) se hace depender de una expresa petición en tal sentido por la Administración demandante; petición que, para ser admisible, ha de estar razonada específicamente en la integridad del interés general o comunitario afectado motivante del conflicto (razonamiento que conecta con la exigencia de que la demanda precise la lesión o, en su caso, extralimitación competencial denunciada, con lo que al juez se le ofrecen suficientes elementos de juicio para resolver fundadamente sobre la petición incidental).

— La petición vincula al juez, en el sentido de que sólo puede desestimarla en caso de considerarla infundada. Esta operación ha de hacerse, pues, a partir de la propia petición y sin trámite contradictorio alguno (de ahí que la resolución deba producirse en el primer trámite subsiguiente a la presentación de la impugnación).

— No obstante, la Administración local puede instar en cualquier momento el alzamiento de la suspensión, si bien esta instancia debe ya resolverse contradictoriamente. El juez en este caso sólo puede alzar la suspensión sobre la base de la estimación de que de la misma ha de seguirse un perjuicio al interés local no justificado por las exigencias propias del interés general o comunitario sustentador de la medida suspensiva.

Debe llamarse la atención, dada la trascendencia del hecho, que al juez se le otorga una gran libertad, caso de estimar la procedencia del alzamiento de la suspensión, para modular el alcance de su resolución en función de la ponderación que haga de los intereses en presencia: el alzamiento puede ser en todo o sólo en parte.